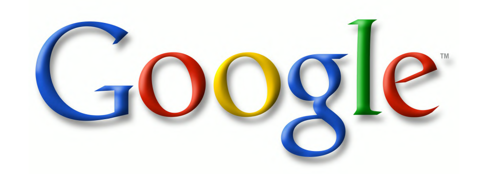



A 449675


1837
ARTES
VERITAS
SCIENTIA
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
TUEBOR
SI QUAERIS PENINSULAM AMOENAM
CIRCUMSPICE



Raoul BOMPARD

ANCIEN DÉPUTÉ DE PARIS

LE VETO du Président de la République et la Sanction Royale

On aperçoit quelle force de considération peut obtenir le Président en défendant la raison à haute voix, et en s'expliquant noblement et convenablement.

NECKER.

Préface de M. Casimir-Perier

(Ouvrage couronné par la Faculté de Droit de l'Université de Paris)



PARIS

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT, 14

1906

LE VETO

du

Président de la République

et la

Sanction Royale

LE VETO

du

Président de la République

et la

Sanction Royale

La France croit être fidèle au principe de la séparation des pouvoirs et le pouvoir exécutif est une émanation du pouvoir législatif ; elle croit avoir partagé le pouvoir législatif entre deux Chambres, et la Chambre des députés, seule mandataire du suffrage universel, domine non seulement le Sénat, mais le pouvoir exécutif.

La Révolution française a défini et proclamé les droits de l'homme et du citoyen ; la Constitution républicaine ne les a même pas placés hors des atteintes d'une majorité d'un jour.

La conclusion de M. Raoul Bompard se résume dans cette parole du Président Loubet : « Sans doute, il est possible que la République modifie quelques-unes de ses institutions et, pourvu que ce soit par des voies pacifiques et légales, nous acceptons volontiers l'éventualité de certains changements ».

Sage et prévoyante pensée, car en politique l'immuable est ce qui dure le moins, et, pour l'honneur de la République, la révision ne doit pas attendre que presque tout soit faussé ou rouillé dans la Constitution pour donner à la liberté la plus solide des garanties, à la France la plus puissante des sécurités : un gouvernement.

CASIMIR-PERIER.

INTRODUCTION

Les débats sont clos.

Le président annonce qu'il y a une demande de scrutin public. Selon la formule traditionnelle, après avoir rappelé le sens du vote et la signification attachée aux bulletins blancs et aux bulletins bleus, il déclare que le scrutin est ouvert.

Aussitôt, dans la salle surchauffée où, pendant plusieurs heures, des débats passionnés ont retenti, une nouvelle agitation se produit. Des députés parcourent les bancs, les uns hésitant, questionnant les chefs de groupe; les autres affirmant, au nom du parti ou des doctrines qu'ils défendent, le devoir de voter dans tel sens. Cependant les urnes circulent. Il faut mettre un bulletin blanc ou un bleu, sinon se réfugier dans le parti toujours dangereux de l'abstention. La pression s'accentue; les résistances cèdent; les hésitants rallient le gros de l'armée. Quelques-uns qui, revendiquant leur indépendance, avaient déjà voté, changent leur vote et mettent deux bulletins d'une couleur opposée à celle qu'ils avaient d'abord choisie. Parfois cette rectification est suivie d'une deuxième rectification en sens inverse, d'un nouveau dépôt de multiples bulletins. Cependant le résultat paraît douteux, et

le chiffre des votants annonce que le scrutin a été *forcé* (1). Les secrétaires décident qu'il y a lieu à pointage (2). On enferme les bulletins dans un coffret fermé à clef, que l'on ouvre dans une salle écartée et gardée. Sur une table, les bulletins blancs et bleus sont étalés, révélant, par leur nombre et leur mélange, le trouble de beaucoup de ceux qui les ont déposés...

Peut-être s'agit-il de résolutions ou de lois qui auront pour résultat l'abandon d'une politique séculaire, la perte de colonies, la ruine du crédit public. N'importe! Quelques instants après, le vote est proclamé. Le résultat est acquis, n'y eût-il qu'une voix de majorité, même s'il est constaté le lendemain, par des rectifications au procès-verbal, que plusieurs députés regrettent déjà leur vote, même si des bulletins ont été déposés dans l'urne au nom de représentants qui entendaient voter autrement.

Contre cette volonté ainsi exprimée, qui peut avoir été surprise, qui peut le lendemain se prononcer avec force en sens contraire (3), n'y aura-t-il aucune garantie?

Sans doute, on fera observer que la garantie résulte de la division du Parlement en deux Chambres. Elle permet, suivant la pittoresque comparaison de Washington, de verser le café dans la soucoupe afin qu'il puisse refroidir. Mais il y a parfois des passions si brûlantes que le passage dans une soucoupe ne suffit pas à les tempérer. Les sages et pratiques

(1) On n'admet pas, dans la théorie du Droit parlementaire, qu'un représentant puisse *intentionnellement* déposer plusieurs bulletins (Eug. Pierre, *Traité de Droit politique et parlementaire*, n° 1045); mais la théorie et le fait ne sont pas toujours conformes.

(2) Voir, sur les cas où il y a lieu à pointage, Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1044.

(3) Voir, comme exemple, le compte rendu des séances des 18 et 20 mars 1902, au *Journal Officiel*, et les nombreuses « rectifications » à propos du vote de la proposition Pourquery de Boisserin, portant à six années la durée du mandat législatif. — Quarante-huit heures après ce vote, la majorité n'existait plus.

Anglais avaient deux Chambres à la fin du siècle dernier, quand ils votèrent, avec une obstination surprenante, toute la série de mesures qui devait exaspérer les colonies américaines et les acculer à la rébellion. N'y a-t-il point certains groupes d'intérêts, si puissants par eux-mêmes qu'ils s'imposent d'une façon presque irrésistible à la seconde assemblée, quand la première les a consacrés de l'autorité d'un vote? Enfin l'habitude d'*épingler*, selon l'expression américaine, des dispositions législatives diverses aux lois de finances, n'a-t-elle pas pour effet de réduire la résistance du Sénat, et les *incorporations* de ce genre ne viennent-elles pas souvent le mettre dans l'impossibilité de refuser son consentement?

La pensée se reporte alors vers le pouvoir exécutif, vers ce pouvoir qui, par sa situation et ses informations, est le mieux à même d'apercevoir les conséquences fâcheuses des résolutions votées. Son rôle consistera-t-il uniquement à recevoir la loi et à l'appliquer? Aura-t-il, au contraire, le droit de s'opposer à ce qu'elle entre en vigueur? De quelle nature sera cette opposition?

Si nous ouvrons les différentes Constitutions monarchiques, si nous consultons la coutume anglaise, nous constatons que partout le roi a la faculté de sanctionner la loi, et, par conséquent, le droit de refuser sa sanction.

Le droit de sanction, à proprement parler, est incompatible avec le régime républicain. Mais il ne s'ensuit pas que le pouvoir exécutif n'ait aucun moyen d'arrêter, ou d'essayer d'arrêter, les résolutions qu'il croit préjudiciables. Aux Etats-Unis, la Constitution fédérale donne au président, et les Constitutions des différents Etats (sauf quatre) confèrent aux gouverneurs, un droit de veto dont il est fait, comme nous le verrons, un usage fréquent.

Voilà donc deux institutions types : la sanction royale, le veto présidentiel. Nous essayerons tout d'abord de les définir et de les comparer, de préciser surtout leur degré d'efficacité réelle.

Mais il y a eu des déformations, des succédanés de ces deux types, et ils se sont produits précisément en France.

Les Constituants de 1789, préoccupés de concilier l'existence de la royauté et le principe de la souveraineté nationale, ont imaginé un *veto suspensif royal* dont il nous faut rechercher l'origine, la théorie, et les applications historiques.

De même, les auteurs des Constitutions de 1848 et de 1875, tout en repoussant expressément le veto à l'américaine, ont donné au président de la République un droit spécial, celui de demander une deuxième délibération.

La dernière partie de notre étude sera consacrée à l'examen de ce droit, de son histoire, de ses applications possibles.

CHAPITRE PREMIER

LA SANCTION ROYALE

C'est la *faculté d'empêcher* en Angleterre dont nous abordons l'étude, et aussitôt on se rappelle la célèbre définition de Montesquieu : « J'appelle *faculté de statuer* le droit d'ordonner par soi-même, ou de corriger ce qui a été ordonné par un autre. J'appelle *faculté d'empêcher* le droit de rendre nulle une résolution prise par quelque autre, ce qui était la puissance des tribuns de Rome » (1).

C'est à propos du corps des nobles, et du rôle qu'il doit jouer dans l'Etat, que cette définition intervient.

Il y a toujours dans un Etat, dit l'auteur, des gens distingués par la naissance, les richesses ou les honneurs. Il ne faut pas les confondre parmi le peuple ; s'ils y étaient confondus, s'ils n'y avaient qu'une voix comme les autres, « la liberté commune serait leur esclavage, et ils n'auraient aucun intérêt à la défendre parce que la plupart des résolutions seraient contre eux ».

Pour les stimuler à revendiquer la liberté commune, il faut leur attribuer des prérogatives à défendre. Quand les barons imposaient la Grande Charte à Jean-sans-Terre, ce n'était pas pour le peuple qu'ils agissaient, mais le peuple en profitait.

Que le corps des nobles forme donc une portion séparée du Corps législatif. Qu'il jouisse dans la législation d'une part proportionnée aux autres avantages qu'il a dans l'Etat. Pouvoir politique, richesses, honneurs, seront solidaires ; la noblesse aura ainsi le courage de défendre, contre *les entreprises*

(1) *Esprit des Lois*, XI, ch. 6.

du peuple, des *prérogatives odieuses par elles-mêmes*. Elle formera une *puissance réglante* très efficace. D'ailleurs, pour augmenter encore l'énergie de la résistance, on fortifiera l'esprit conservateur par l'instinct le plus puissant qui soit dans la nature humaine, et l'on rendra héréditaires les prérogatives des nobles.

La Chambre haute aura, en principe, les mêmes attributions que les représentants. Toutefois, cette puissance héréditaire pourrait être entraînée (comment ne le serait-elle pas?) à suivre ses intérêts particuliers et à oublier ceux du peuple. Cela arrivera surtout « dans les choses où l'on a un souverain intérêt à la corrompre ». Quelles sont ces « choses » ? Montesquieu n'en cite qu'une seule : « les lois qui concernent la levée de l'argent ». En cette matière, la Chambre des nobles a pour unique fonction d'empêcher. Quand elle approuve, ajoute le président de Bordeaux, cette approbation n'est autre chose qu'une déclaration qu'elle ne fait point d'usage de sa faculté d'empêcher, et dérive de cette faculté.

Ainsi la « Constitution d'Angleterre », telle que la conçoit Montesquieu, réunit en une sorte de faisceau des prérogatives nobiliaires, et en forme un patrimoine héréditaire que des privilégiés sont incités à défendre. C'est l'opposition entre les intérêts d'une classe privilégiée et les entreprises des masses populaires qui forme le frein constitutionnel.

Cette physionomie de la « faculté d'empêcher » est encore accentuée par le rapprochement avec le tribunat romain.

Le tribunat est, en effet, une organisation de défense et de combat. Ce n'est pas pour assurer des progrès réfléchis en matière de législation qu'il a été institué ; quand les peuples anciens poursuivaient ce but, ce sont d'autres moyens qu'ils employaient (1). Les tribuns ont été créés pour lutter contre les patriciens, pour briser par leur « intercession » tous les

(1) Voir notamment Fustel de Coulanges, *Cité antique*, l. IV, ch. 11.

actes législatifs, exécutifs, judiciaires, qui pouvaient nuire à leur misérable clientèle, privée de toute garantie, exclue de la loi et du culte. Ils sont tribuns de la plèbe et non du peuple, chefs des plébéiens et non magistrats de Rome.

Les discordes qui séparèrent les plébéiens et les patriciens, les tumultes qui en résultèrent, rendirent la République romaine stable et forte, au dire de Machiavel (1). Montesquieu pense de même, qu'à Rome comme à Londres, l'opposition d'intérêts, la lutte de classes organisée, est utile pour aboutir à ce souverain bien : l'équilibre.

Telle est aussi, à peu près, la conception de Voltaire.

Voltaire, on le sait, a célébré en prose et en vers, dans les termes les plus chaleureux, la Constitution d'Angleterre, ce « gouvernement singulier » qui le remplit d'étonnement et d'admiration (2).

Pour lui, le gouvernement en Angleterre est nettement aristocratique. Le peuple y est toujours tenu dans la sujétion. « On n'y craint point la démocratie », et c'est fort heureux puisque « la démocratie ne convient qu'à un petit canton suisse, à Genève ». Le peuple n'est pas digne de gouverner. Mais le gouvernement des nobles y est d'autant mieux affermi, et les discordes civiles plus éloignées, qu'il y a un contrepoids. C'est ce qui a manqué à Venise, le seul gouvernement pourtant qui fût réglé, stable, uniforme, au xv[e] siècle.

Ce contrepoids, c'est qu'il y a un chemin toujours ouvert aux honneurs pour quiconque en est digne; c'est que la Chambre des communes prend part à la législation. Le roi et les lords gouvernent ; mais leur pouvoir n'est pas illimité. Ce système n'a pu être établi que très tard, car il a fallu combattre successivement « la puissance du pape, la plus terrible

---

(1) Discours, 1, 4.

(2) *Lettres anglaises*, lettres 8 et 9 ; *Essai sur les mœurs*, chap. 75, 94 et 106 ; *A. B. C.* ; *Dictionnaire philosophique*, Gouvernement ; *La Henriade*, chant I.

de toutes, puisqu'elle est fondée sur le préjugé et sur l'ignorance; la puissance royale, toujours prête à se déborder et qu'il fallait contenir dans ses bornes ; la puissance du baronnage qui était une anarchie ; la puissance des évêques qui, mêlant toujours le profane au sacré, voulurent l'emporter sur le baronnage et sur les rois. Peu à peu la Chambre des communes est devenue la digue qui arrête tous ces torrents ».

Pour Voltaire, le gouvernement appartient donc aux lords et au roi, la faculté d'empêcher, aux représentants. Mais il semble avoir eu le sentiment de toute l'importance de la Chambre des communes, quand il ajoute :

« Elle est véritablement la nation puisque le roi, qui est le chef, n'agit que pour lui et pour ce qu'on appelle *sa prérogative;* puisque les pairs ne sont en parlement que pour eux; puisque les évêques n'y sont de même que pour eux; mais la Chambre des communes y est pour le peuple, puisque chaque membre est député du peuple. Or, ce peuple est au roi comme environ huit millions sont à l'unité. Il est aux pairs et aux évêques comme huit millions sont à deux cents tout au plus. Et les huit millions de citoyens libres sont représentés par la chambre basse » (1).

C'est contre les entreprises de cette Chambre basse, si redoutable puisqu'elle représente huit millions de citoyens, et dont les résolutions, au dire de Montesquieu, seraient pour la plupart contre les nobles, qu'est institué le veto des lords. C'est contre elle, en réalité, que le droit de sanction est conféré au monarque.

Celui-ci doit prendre part à la législation, nous dit Montesquieu. Mais il ne saurait avoir la faculté de statuer, car « il n'y aurait plus de liberté ». Le prince ne pourra donc ni faire la loi, ni l'amender, ni la proposer (l'auteur de l'*Esprit des Lois* lui refuse explicitement le droit d'initiative), ni même la

(1) *Dictionnaire philosophique*, Gouvernement.

discuter : il ne doit pas « entrer dans le débat des affaires ». Reste la faculté d'empêcher. Il faut qu'il l'ait, pour ne pas être dépouillé de ses prérogatives et pour pouvoir arrêter les entreprises du Corps législatif qui, sans cette précaution, deviendrait despotique.

Ici notons entre Montesquieu et Voltaire une différence plus profonde peut-être qu'elle ne paraît tout d'abord. Pour Montesquieu, c'est en qualité de dépositaire de la puissance exécutive que le monarque jouit du droit de refuser sa sanction, et pour défendre *les prérogatives* de l'exécutif contre le législatif. Pour Voltaire, le roi *n'agit que pour lui* et pour défendre *sa prérogative.* Il conseille d'ailleurs au souverain d'être un *pouvoir mitoyen,* un *surarbitre* qui départage les deux autres pouvoirs, et rappelle que la Constitution d'Angleterre *ne peut subsister que sous un roi sage.*

D'ailleurs pas un mot du gouvernement de cabinet chez l'un ou chez l'autre des deux philosophes.

I

Si nous essayons de dégager les caractères principaux de la *faculté d'empêcher* tels qu'ils apparaissent à la lecture de Montesquieu et de Voltaire, on peut les résumer ainsi :

1° Certaines classes privilégiées doivent avoir une part de puissance législative qui leur permette de défendre leurs prérogatives contre les entreprises du peuple et du pouvoir absolu ;

2° Le même droit doit appartenir au prince, soit pour défendre la prérogative royale, soit, en tant qu'investi de la puissance exécutrice, pour défendre les prérogatives de cette puissance contre les empiétements du corps législatif ;

3° Le droit de sanction n'est, en quelque sorte, que l'envers de la faculté d'empêcher, une déclaration que les lords, ou le monarque, ne font pas usage de leur droit de rejeter la loi.

Cette dernière affirmation de Montesquieu appelle immédiatement quelques observations.

Et d'abord il n'y a jamais eu de veto royal en Angleterre (1). La Constitution anglaise ne connaît ni le terme ni l'acte, a écrit Gneist, cité par M. de Franqueville. Ni le terme ni l'acte ne sont monarchiques, pourrait-on dire.

Le veto suppose, en effet, qu'une loi déjà existante est arrêtée, rendue inefficace, par la volonté royale. Il se réfère à une opposition qui peut être vidée dans certaines formes ou par l'expiration d'un certain délai, et qui est assez naturellement motivée.

Le droit monarchique part d'un principe exactement contraire.

La loi ne devient la loi que par la sanction royale « the royal assent ». Il n'est pas vrai de dire qu'après le double vote du Parlement il y ait une loi sous la condition résolutoire d'un veto royal ; il n'y a pas de loi du tout, parce qu'il n'existe pas de pouvoir législatif distinct, séparé du prince. Celui-ci fait « partie intégrante du pouvoir législatif », ce qui signifie qu'il ne peut pas y avoir un acte de volition nationale sans le concours du monarque. Ce concours explicitement donné, ce *vote* véritable du souverain, rend seul la loi parfaite, crée seul des obligations et des droits nouveaux. A ce

---

(1) Il faut remarquer une note que Voltaire a mise lui-même à sa tragédie les *Lois de Minos* (acte II, scène 4) après le premier de ces vers :

MÉRIONE.

Tout noble dans notre île a le droit respecté
De s'opposer d'un mot à toute nouveauté.

TEUCER.

Quel droit !

MÉRIONE.

Notre pouvoir balance ainsi le vôtre
Chacun de nos égaux est un frein l'un à l'autre.

« C'est *le liberum veto* des Polonais, explique Voltaire, droit cher et fatal, qui a causé beaucoup plus de malheurs qu'il n'en a prévenu. C'était le droit des tribuns de Rome ; c'était le bouclier du peuple entre les mains de ses magistrats...... » Mais il ne parle pas du prétendu veto royal.

concours, rien ne peut suppléer, ni le silence, ni le temps (1), ni une nouvelle résolution des Chambres. Dans le silence du prince, le texte voté par les deux Chambres reste un projet ; il ne devient pas une loi. Pour que le projet naisse à la vie légale, il faut un acte spécial, une adhésion formelle du monarque. En Angleterre, le souverain vient en grande pompe au Parlement, se rend à la Chambre des lords, y convoque les fidèles Communes ; on lit devant lui les titres des bills, et il répond suivant les cas : « Le Roy le veult » s'il s'agit d'un *public bill* ; « Soit fait comme il est désiré » s'il s'agit d'un *private bill*, et, pour les votes de subsides ou d'appropriation : « Le Roy remercie ses bons sujets, accepte leur bénévolence, et ainsi le veult » (2).

C'est cet acte public qui fait la loi définitive. Si le roi est empêché de se rendre au Parlement, il peut donner une procuration, mais cette procuration doit être expresse, spéciale, énumérer limitativement les bills approuvés. L'accomplissement de ces prescriptions est tellement nécessaire que la validité d'une loi peut en dépendre. Quand Guillaume III se meurt, deux bills importants, le Bill d'abjuration et un bill de finances, attendent la sanction. Le roi est trop faible pour la donner en personne, trop faible même pour signer son nom au bas d'une commission. On confectionne à la hâte une estampille, et la validité des lois votées dans la dernière session dépend de cette question : le malade aura-t-il la force d'apposer l'estampille sur la commission qui donne pouvoir à certains lords d'approuver les lois en Parlement, au nom et à la place du roi ?

---

(1) « Nullum tempus occurrit regi » (Blackstone, *Commentaires*, I, 7).

(2) Cromwell donnait son assentiment en anglais. La Chambre des lords a voté une résolution conforme à cette modification, mais les Communes l'ont repoussée et ont maintenu l'usage du français-normand. C'est une marque de la conquête qui devrait être abolie, dit Blackstone (*op. cit.*, I, 2), à moins qu'on ne la conserve pour nous rappeler que nos libertés peuvent périr, puisqu'elles ont été une fois détruites par une force étrangère.

Le consentement royal n'a pas à être motivé parce qu'il n'a pas à être discuté. Il est une prérogative dans l'exercice de laquelle « le roi, dit Blackstone, est et doit être absolu ». Le monarque est un des trois grands pouvoirs égaux, un des trois *Estates* du royaume. Des dispositions pénales punissent ceux qui soutiendraient que les deux Chambres peuvent faire les lois sans son assentiment.

Tel est le Droit pur.

Mais ces principes sont choqués et heurtés, puis refoulés, par le Droit coutumier, par les droits que revendiquent les élus de la nation. Au cours de l'histoire, et par étapes successives, on se demande si le roi peut faire seul des lois ; s'il peut suspendre l'effet des lois ou dispenser des sujets d'y obéir; enfin, et c'est le dernier terme, s'il doit, en fait, sanctionner toutes les lois votées par le Parlement, la sanction n'étant plus, en quelque sorte, que l'apposition de la formule exécutoire.

Les réponses à ces questions marquent les progrès de l'idée représentative, libérale ou démocratique. Essayons d'en indiquer à grands traits l'histoire.

II

Il y a toujours eu, en Angleterre, des assemblées représentatives plus ou moins associées à l'exercice du pouvoir royal, quoique d'une manière intermittente et très variable, puisque la composition, l'influence, la permanence de ces assemblées ont elles-mêmes singulièrement varié. C'est là un point que Guizot a mis en pleine lumière, et que les travaux plus récents ont confirmé.

Mais les relations du monarque avec les assemblées ont été très différentes, non seulement selon les époques, mais encore selon l'influence et le prestige du roi.

Celui-ci jouit à l'origine du pouvoir absolu, quoi qu'en puissent dire les auteurs anglais, jaloux de faire remonter à la

plus vénérable antiquité les origines du Parlement (1). Il a toutefois l'habitude, à certaines époques, de réunir ses vassaux, de les consulter, de délibérer avec eux. Il donne son opinion, émet son vote positif ou négatif, mais ce n'est pas la majorité qui l'emporte ; c'est un accord bénévole qui crée la résolution, la loi, d'autant mieux qu'entre le souverain et les chefs militaires il n'y a pas une différence profonde. Un hasard heureux a pu élever au-dessus de ses camarades le compagnon d'hier (2).

Il n'y a pas deux actes séparés, distincts, de la vie constitutionnelle, le vote de l'assemblée d'abord, la sanction ensuite. Il n'y a pas davantage distinction des pouvoirs, et il s'en faut de beaucoup que les matières législatives soient les seules dont le Conseil connaisse. Bien au contraire, celui-ci traite indifféremment toutes les affaires judiciaires, administratives, financières. « Tout homme libre, et assez fort pour défendre sa liberté, a dit Guizot, ne reconnaissait à personne le droit de disposer de lui sans son consentement, et trouvait tout simple d'avoir à donner son avis sur tout ce qui l'intéressait ». De même le pouvoir du roi dépend de sa force et de son ascendant personnel. Il arrive que, sans aucun conseil ni contrôle, il lève des taxes, bannit et condamne. Chacun exerce tous les pouvoirs dont il peut s'emparer.

Ensuite la puissance royale devient distincte et s'organise. Le corps des nobles en fait autant. Les deux prérogatives entrent en conflit. Bientôt la Grande Charte pose des limites précises, établit des frontières aux droits de la Couronne, et

---

(1) Esmein, *Eléments de Droit constit.*, 3e édition, p. 52, n. 3.

(2) Talleyrand, en 1814, va à Compiègne au devant de Louis XVIII qui rentre dans ses Etats, et le roi lui dit : « Je suis bien aise de vous voir ; nos maisons datent de la même époque. Mes ancêtres ont été les plus habiles ; si les vôtres l'avaient été plus que les miens, vous me diriez aujourd'hui : prenez une chaise, approchez-vous de moi, parlons de nos affaires ; aujourd'hui, c'est moi qui vous dis : asseyez-vous et causons ». *Mémoires de Talleyrand*, t. II.

édicte des peines contre le roi qui les violerait. Ainsi s'engage entre rois et barons cette lutte qui devait remplir l'histoire d'Angleterre de tant de tragédies, de dépositions et de meurtres.

Cependant les barons, dans leur conflit avec le roi, ont appelé le peuple à leur aide. Voici les délégués des villes qui entrent aux Communes. Les deux Chambres se séparent et se constituent. Dès le XIVe siècle le Parlement est formé, et des rapports s'établissent entre les pouvoirs de l'Etat.

Au roi appartient le gouvernement, le pouvoir suprême. Il l'exerce avec l'assistance d'un conseil de hauts barons. Les lords se rapprochent du trône. Les deux privilèges se prêtent appui. Quant aux délégués des communes, auxquels se sont joints les chevaliers, leur rôle est plus modeste. Ils sont consultés quand on le veut bien. Le roi leur demande leur consentement pour lever des taxes, et quelquefois des conseils, surtout pour se couvrir. Ils répondent *oui* ou *non*, à moins qu'ils ne s'efforcent d'éluder toute réponse, comme ils le firent au XIVe siècle à propos de traités de paix (1). Les Communes ne poursuivent d'ailleurs pas d'innovations législatives ; elles se méfient des changements, qui consistent souvent en impôts nouveaux, en nouvelles vexations. Ce qu'elles désirent surtout, c'est que le roi conserve les principes du Droit coutumier, ou qu'il ne les change pas sans de bonnes raisons approuvées par les représentants du pays. En réalité ce sont les Communes qui exercent la faculté d'empêcher à l'égard de la royauté (2).

(1) En 1348, les Communes répondent : « qu'elles ne sont pas en état de donner un avis sur la guerre, et demandent à être excusées sur ce point ; qu'elles approuveront et soutiendront ce que décidera le roi, de l'avis des lords et de son conseil privé ».

(2) Il reste un vestige de cette époque : c'est la procédure de l'acte de grâce. Cet acte est reçu avec des marques particulières de respect ; il n'est lu qu'une fois dans les deux Chambres, qui l'écoutent debout, et tête nue. Il doit être adopté ou rejeté intégralement, et c'est le Parlement qui répond par cette

Celle-ci revendique en matière législative un triple droit : celui de rendre des ordonnances, de signer des proclamations, qui sont faites au début pour expliquer et développer le sens de la loi, mais qui deviennent bien vite une façon de faire la loi ; — celui de suspendre l'exécution de la loi quand les inconvénients apparaissent, et ces inconvénients se produisent le plus souvent quand le Parlement n'est plus réuni ; — celui de dispenser telle ou telle personne des effets de la loi.

C'est autour de ce triple droit que s'engagera la bataille, et c'est ce patrimoine de prérogatives contestées et contestables qui sera réduit à la seule faculté d'empêcher.

Et d'abord, les élus de la nation voient affluer les pétitions du pays tout entier. La Chambre des communes devient « le grand pétitionnaire du royaume ». Ces pétitions concernent, soit des intérêts privés, soit des affaires d'ordre général. Le roi décide, après avoir pris l'avis des Lords. Il peut, à son gré, laisser les pétitions tomber dans l'oubli, ou bien répondre : « Soit fait droit ainsi qu'il est désiré ». Dans les cas les plus favorables, il ordonne de rédiger un statut conforme et le communique aux Communes, en leur demandant si c'est bien ce qu'elles ont souhaité.

Une nouvelle étape est ensuite franchie. Les Communes réclament le droit de rédiger elles-mêmes le statut, afin que des rédacteurs infidèles ne viennent pas dénaturer leur pensée. (Guizot (1) note que dès 1382 elles demandent la communication d'une ordonnance avant qu'elle soit enregistrée). Puis elles arrêtent un texte, le votent. La Chambre des lords se sépare aussi du trône ; elle cesse d'être un Conseil

---

formule : « Les prélats, seigneurs et commons, en ce présent parliament assemblés, au nom de touts vous aultres subjects, remercient très humblement V. M., et prient à Dieu vous donner la santé, bone vie et longue ». Guillaume III recourut à cette procédure en 1690.

(1) *Hist. du G[illegible]* [illegible] leç. 24.

de gouvernement. Les bills arrivent au roi délibérés par les deux Chambres du Parlement. Toutefois, ils ne demeurent qu'à l'état de projet si le consentement royal, manifesté par le vote public en Angleterre, par le contact du sceptre en Ecosse (1), ne vient pas les appeler à la vie légale en leur communiquant quelque chose de la majesté souveraine. Désormais c'est au roi à dire *oui* ou *non*, mais il dit l'un ou l'autre à son gré, sauf les contingences résultant des événements. Il a un tel prestige que ce vote, émané d'un homme et tenant en échec la majorité de chacune des deux Chambres, ne soulève pas d'indignation. Il conserve bien la faculté de statuer et la faculté d'empêcher. Il n'est pas vrai de dire que celle-là dérive de celle-ci ; la sanction n'est pas une formalité normale et le veto une formalité extraordinaire. Le jour où le roi se rend à la Chambre des lords et y appelle les Communes, celles-ci attendent, anxieuses, le vote royal, pour savoir s'il sera affirmatif ou négatif. Elisabeth, en 1597, approuve 43 bills et en rejette 48. En 1606, Jacques Ier, en donnant son assentiment à tous les bills, fait remarquer qu'il daigne accorder au Parlement une faveur spéciale.

Mais bientôt deux grands pas sont franchis.

D'abord les représentants du pays, jaloux de leur indépendance, ne permettent pas que le souverain se mêle à leurs délibérations et vienne y introduire le conseil ou la menace. Sans doute, en théorie, il est censé toujours présent ; il demeure « le principe, la tête, et la fin » du Parlement ; mais, en fait, les représentants s'efforcent d'éliminer cet élément étranger. Quand Charles Ier voulut pénétrer aux Communes, ce fut au prix d'un coup d'Etat (2). Après la reine Anne, le

(1) En Ecosse, la sanction résulte d'un geste du représentant de la Couronne qui touche du sceptre le parchemin où le bill est écrit (BOUTMY, *Etudes de Droit const.*, p. 10, note).

(2) Il est vrai qu'il y venait pour demander qu'on lui livrât des représentants.

souverain cessera d'assister aux séances des Lords (1). De plus, c'est un principe reconnu dès 1407 que le souverain n'a pas le droit de prendre officiellement connaissance des délibérations des Chambres, et d'exprimer son opinion avant que Communes et Lords se soient entendus pour lui soumettre leur résolution comme le vœu du Parlement (2). Le 7 décembre 1641 un bill est présenté pour interdire au roi d'ordonner la *presse* de ses sujets pour le service militaire; Charles I[er], dans un accès de fermeté, déclare qu'il ne l'acceptera qu'avec certaines réserves. Les Communes se plaignent : la déclaration du roi est destructive des privilèges de la Chambre ; le roi n'a pas à connaître d'un bill pendant les débats (3).

Ainsi, quand le roi doit décider, il se trouve en présence, non plus d'un projet encore informe, d'une pétition d'une seule Chambre, mais d'une résolution qui a pour elle la volonté des Communes et le consentement des Lords. Le refus de sanction est rendu plus difficile.

Une autre conquête était réalisée par les Communes. Leur droit exclusif en matière de subsides, qui avait été déjà reconnu par la Grande Charte, était solennellement consacré. Depuis longtemps les représentants avaient senti que c'était là le moyen de réduire à néant les résistances du monarque,

---

(1) Charles II vint fréquemment à la Chambre des Lords : il assista à 43 séances sur 89 en 1672-1673 ; en 1671, il gourmanda même les Lords pour leur peu d'attention aux affaires. Anson, *Loi et pratique*, trad. franç., p. 352. — En 1690, Guillaume III, qui était venu à la Chambre Haute pour sanctionner plusieurs bills, se dépouille de son manteau, prend séance sur un fauteuil d'apparat, et suit la discussion du Bill d'Abjuration avec une grande attention.

(2) L'origine de cette précaution est dans le fait suivant : en 1397, un bill ayant été présenté « contre les dépenses extravagantes de la maison du roi, et pour le renvoi des évêques et des dames qui n'ont rien à y faire », le roi proclama sa résolution de ne pas sanctionner le bill en discussion, et enjoignit au speaker de lui nommer l'auteur de la résolution.

(3) Guizot, *Hist. de la Révol. d'Angleterre*, I, 3.

comme c'était le moyen d'entraver la faculté d'empêcher des nobles. Ils remettaient le vote des impôts au dernier jour de la session, malgré les protestations royales (1), et subordonnaient ainsi l'allocation des ressources aux sanctions obtenues. De là vient la formule du refus de sanction : « Le roy s'avisera » (2), qui a pour but d'atermoyer, de gagner du temps, de ne pas mécontenter les Communes, de ne pas fermer la porte aux négociations. Le souverain ne peut plus laisser tomber dans un dédaigneux oubli les vœux qui lui déplaisent. La faculté d'empêcher s'exerce timidement. La sanction paraît presque de droit.

Cependant l'évolution dont nous venons d'esquisser les phases principales ne s'est pas déroulée d'après un ordre méthodique et régulier. Dans cette lutte des représentants du pays contre le privilège héréditaire, il y eut des alternatives de victoires et de revers. Chaque fois qu'il en avait la possibilité, le monarque protestait contre toute atteinte portée à son héritage de droits et de prérogatives. Il trouvait, dans les pouvoirs religieux, de singulières complaisances pour se faire relever des serments les plus solennels. Parfois même, les Communes découragées, oublieuses de leur mission, s'empressaient d'offrir au monarque des soumissions qu'il daignait accepter (3).

Mais c'étaient là de passagères abdications. Une loi impérieuse forçait les Communes à accomplir leur tâche et à libérer

(1) En 1406, les Communes déclarent que ce n'est point leur coutume d'accorder des subsides avant la réponse aux griefs. Le roi proteste : « On n'avait jamais vu, du temps de ses ancêtres, que les Communes reçussent réponse à leurs pétitions avant d'avoir expédié toutes les affaires..... et le roi ne voulait pas altérer les bons usages des vieux temps ».

(2) Formule employée sous Edouard III : « Quant aut ceste article, il demande grand avisement, et partant le roy se ent avisera par son conseil ».

(3) En 1391, le Parlement demande au roi que la royauté et les prérogatives de la couronne demeurent toujours intactes et inviolables; que, si quelque atteinte y était portée, on la réforme ; « laquelle prière semble à notre seigneur le roy honneste et raisonnable, et il y consent ».

la nation. Elles ne pouvaient déserter le combat car, au fond de ces discussions séculaires, ce qui était en jeu, c'était la souveraineté, c'était le pouvoir « du dernier mot ».

III

Si parfait que soit l'équilibre, on ne saurait, à moins de rester dans une inaction complète, éviter les conflits d'opinion entre les corps constitués. Vainement les théoriciens du gouvernement représentatif viendront-ils enseigner qu'aucun individu, qu'aucune collectivité, qu'aucun corps de l'Etat, ne peut posséder la souveraineté, « c'est-à-dire l'omnipotence de droit ». « Le roi et les deux Chambres, dit Guizot, doivent chercher en commun la règle légitime, et ils ne sont présumés la posséder que quand ils l'ont trouvée dans une délibération unanime (1) ».

Et si cette heureuse unanimité ne se produit pas? Qui l'emportera provisoirement, en attendant qu'on puisse l'obtenir? Les partisans des « entreprises du peuple » ou ceux qui souhaitent la conservation de leurs privilèges?

Montesquieu ne le dit pas.

Il remarque qu'à Rome ce fut la plèbe qui eut le dessus, notamment parce qu'elle conquit le droit de faire des lois sans l'autorité du Sénat et des patriciens. Ceux-ci furent soumis à la puissance législative d'un autre corps de l'Etat, ce qui « fut un délire de la liberté » (2).

Pour l'Angleterre, il se borne à observer que les deux parties étant respectivement enchaînées l'une à l'autre par la faculté d'empêcher, et toutes deux étant liées à la puissance exécutrice qui le sera par la législative, « ces trois puissances devraient former un repos ou une inaction. Mais, comme par le mouvement nécessaire des choses elles sont contraintes

(1) *Hist. du Gouvernement représentatif*, I, leç. 6.
(2) *Esprit des Lois*, XI, 16.

d'aller, elles seront forcées d'aller de concert » (1). De même, pour Blackstone (2) la Constitution d'Angleterre est une machine, où chacune des branches du système « appuie les autres, reçoit leur appui, et leur sert de régulateur comme elles lui en servent ». Chacune d'elles agit dans un sens différent, parce qu'elle est dirigée par des intérêts opposés. C'est la nature mixte de la Couronne qui « maintient tout le mécanisme réuni et joint artificiellement ». Seule, la Couronne a la puissance exécutrice. En outre, elle intervient dans la législation : elle ne peut faire le mal, mais elle a le pouvoir de l'empêcher. Et la comparaison obligée avec la « négative » des tribuns romains intervient.

Nous ne nous demanderons pas en ce moment s'il est bien facile de se représenter la « machine » de Blackstone. Nous n'examinerons pas non plus si, comme l'a soutenu Jules Grévy dans son célèbre discours du 6 octobre 1848, la théorie de l'équilibre des trois pouvoirs est « la plus grande erreur politique de ces temps-ci ».

Nous nous bornerons à constater que ces systèmes entraînent une double conséquence :

1° Ils font prévaloir la politique de conservation ;

2° Ils assurent au roi la prééminence politique et même l'exercice de la vraie souveraineté.

En effet, pour qu'un changement soit apporté dans l'Etat, il faut la réunion de trois votes, dont deux sont aux mains de privilégiés, de pouvoirs qui jouissent de prérogatives héréditaires, de *beati possidentes* dont la fonction principale est de conserver et de défendre leurs privilèges. Vainement, voudrait-on faire jouer à la Couronne le rôle d'une sorte d'arbitre impartial, de surarbitre, comme dit Voltaire, dont les décisions interviendraient tantôt en faveur de l'une, tantôt en faveur de l'autre, des deux branches du Parlement. C'est une

(1) *Esprit des Lois*, XI, 6.
(2) *Commentaires*, I, ch. 2.

pure illusion, depuis que l'action des Communes menace également tous les privilèges et crée ainsi une sorte de solidarité forcée entre eux.

Le souverain, s'il a un véritable droit de sanction, s'il est vraiment en mesure de refuser son assentiment, ne s'en servira que dans le même sens que la Chambre des lords : pour retarder et empêcher l'accession des éléments démocratiques. Les deux veto, les deux facultés d'empêcher, seront donc nécessairement alliés ; les deux forces agiront dans le même sens, et la machine de Blackstone obéira à une impulsion rétrograde. En réalité, la théorie de l'égalité des pouvoirs, des *Estates*, aboutirait à une politique de statu quo (1). Et ceci montre combien la distinction entre la faculté de statuer et la faculté d'empêcher est subtile. Empêcher, c'est encore statuer, c'est décider que l'état de choses existant sera maintenu. Les deux pouvoirs sont intimement liés, comme le montrait Sieyès à la Constituante, puisque la majorité d'une assemblée *statue* quand elle vote une résolution, et *empêche* quand elle repousse une proposition de la minorité.

D'autre part, ou bien le droit de sanction n'est qu'une formalité, un acte solennel, l'apposition d'une formule exécutoire, ou bien il consiste en réalité à *faire* la loi. Si le texte projeté n'est une loi obligatoire pour les citoyens que lorsqu'il est sanctionné ; si la sanction est une prérogative réelle du roi, qui décide seul, le dernier, en toute liberté, *sans être astreint à aucun délai*, *sans être tenu à donner aucun motif*, *sans être soumis à aucun contrôle*, alors tout ce qui précède cette décision royale n'est qu'une consultation, un préavis, destiné à éclairer la volonté souveraine. Sans doute, cette volonté peut être impressionnée, comme toutes les volontés, par les circonstances, les délibérations, les conseils, les influences

(1) Cf. WALLON, Discours au Sénat du 12 janvier 1904. « Ce qui est raisonnable, c'est que la partie qui a proposé ou soutenu l'innovation cède à l'autre ».

diverses. Mais ces contingences, c'est encore le monarque qui les apprécie et les pèse ; il y a un moment, et il n'y a qu'un moment, où intervient l'acte de volition, l'acte du souverain, qui décide que telle disposition sera ou non imposée à l'obéissance du corps social. Ce moment est-il fixé en fait, sinon en droit, à l'heure où les deux Chambres du Parlement se sont mises d'accord, sauf promulgation dans une forme solennelle? C'est la nation qui est souveraine. Ce moment est-il fixé à l'heure où le prince appose sa sanction et donne la vie légale à ce qui n'était qu'un projet? C'est le prince qui est le souverain. Vainement viendrait-on parler des ressources extra-légales : refus de l'impôt, appel aux armes. Serait-il juridique d'établir, comme une règlę constitutionnelle, qu'il existe un droit dont l'exercice amène naturellement à cette conséquence : le recours à la violence?

Lanjuinais, à la Constituante, résumait la question dans une excellente formule quand il disait : « La sanction est un acte, et non une prérogative ».

Pour Louis XVI, comme pour les Stuarts, la sanction est une prérogative qui confère en réalité l'exercice de la souveraineté. Pour les Communes au XVIIe siècle, comme pour la Constituante en 1789, la sanction est un acte, l'ordre d'obéir à une loi votée, déjà existante de par la volonté des représentants du pays, dépositaires de la souveraineté. L'objet et l'enjeu de cette lutte c'est donc précisément la souveraineté. Aussi le roi d'Angleterre et le roi de France ont-ils tout risqué, tout souffert, pour conserver intacte leur prérogative; aussi les représentants de la nation, en France comme en Angleterre, ont-ils dû se montrer intraitables, en quelque sorte contre leur volonté, malgré le respect qu'ils professaient pour la royauté, malgré l'estime que leur inspirait le caractère du prince.

C'est dans la période qui s'écoule du règne de Charles Ier à celui de Guillaume III que le combat se poursuit. Après Guil-

laume III la victoire est définitive, le veto aboli ; le roi n'est plus un pouvoir égal, souverain, un « Estate ». Il doit signer, sanctionner, tout ce que le Parlement a voté.

Donnons quelques détails sur cette dernière étape du progrès de la liberté.

IV

A l'avènement de Charles I[er], la nation était pleine de confiance dans les vertus du nouveau prince. La joie et l'espérance étaient partout. Le Parlement et le roi voulaient sincèrement se rapprocher et s'entendre.

Guizot constate cette mutuelle affection, cette bonne volonté réciproque, puis il ajoute : « Charles et le peuple anglais ne savaient pas à quel point ils étaient déjà étrangers l'un à l'autre, ni quelles causes, depuis longtemps actives, et chaque jour plus puissantes, les mettraient bientôt hors d'état de se comprendre et de s'accorder... C'était presque un sénat de rois qu'un monarque absolu appelait auprès de son trône, quand Charles I[er] convoqua le Parlement. Ni le prince, ni le peuple, celui-ci surtout, n'avaient encore démêlé le principe et mesuré la portée de leurs prétentions : ils se rapprochaient avec le dessein et l'espoir sincère de s'unir ; mais au fond, leur désunion était déjà consommée, car *l'un et l'autre pensaient en souverain* (1) ».

Ils pensaient en souverain, belle et forte expression qui explique bien toute la portée du conflit.

Charles I[er], « plein d'une arrogance sincère », se considère comme ayant reçu de ses pères, en héritage, le pouvoir suprême en Angleterre. Sans le concours du Parlement, il peut faire la loi, et même lever des subsides. S'il lui en demande, « ce n'est point parce que c'est le seul moyen d'en obtenir, mais parce que c'est le plus convenable, celui qui s'accorde le

---

(1) *Révol. d'Angleterre*, I, 1.

mieux avec ses gracieuses intentions et le désir de ses sujets ». Il fait la loi quand il sanctionne des projets votés par le Parlement ; il peut donc dispenser des lois qu'il a sanctionnées. Il choisit librement ses conseillers et il déclare au Parlement que, si on lui refuse les moyens de gouverner, il aura le devoir d'user des autres moyens que Dieu a mis entre ses mains pour sauver ce que compromettrait la folie des hommes. « Ne prenez pas ceci pour une menace, ajoute-t-il ; je dédaigne de menacer tout autre que mes égaux ».

Le Parlement affirme que le roi doit gouverner selon la loi, que la sanction n'est que l'ordre d'obéir aux décisions rendues par les élus de la nation, et que la loi, régulièrement faite et sanctionnée, oblige le prince lui-même ; qu'en conséquence celui-ci ne peut dispenser personne de s'y conformer. Il tient pour nulle toute loi qui émane du monarque seul, pour illégale toute levée d'impôts non consentie par le pays. Il estime que le roi doit renvoyer les conseillers suspects à la nation.

Entre ces deux thèses, il n'y a pas de conciliation possible. Il n'y a pas place dans un même Etat, a dit Austin, pour un législatif souverain et pour un exécutif souverain. On peut éviter de poser la question et rester volontairement dans une équivoque qui concilie le prestige du monarque avec les droits de la nation ; on peut « étendre un voile religieux », selon l'expression de Mirabeau. Mais le jour où le conflit surgit, aussitôt chacune des parties devient intransigeante, et l'on voit les sages et pratiques Anglais devenir aussi « idéologues » que les révolutionnaires français.

« Ne songer aucunement à la symétrie et beaucoup à la convenance ; ne jamais écarter une anomalie simplement parce que c'est une anomalie ; ne jamais innover, excepté lorsque le mal se fait sentir ; ne jamais innover au delà de ce qui est nécessaire pour se débarrasser du mal ; ne jamais poser un principe plus étendu que le cas particulier auquel

il est nécessaire de pourvoir : telles sont, a dit Macaulay, les règles qui, depuis l'époque du roi Jean jusqu'à celle de la reine Victoria, ont généralement guidé les délibérations de nos 250 Parlements » (1).

« Généralement », dit le texte; faut-il conclure que cet adverbe permet d'excepter la plupart des délibérations du Long Parlement, dans la guerre contre la royauté? Ou bien, doit-on penser que ce n'est pas pour obéir à une ridicule phraséologie, à des doctrines abstraites, que les députés anglais ont proclamé la souveraineté du peuple; que ce n'est point par un désir insensé d'innovation qu'ils ont poursuivi, emprisonné, exécuté le roi? Faut-il croire qu'à certaines époques, « pour se débarrasser du mal », en Angleterre comme en France, pour des politiques positifs comme pour de mystiques révolutionnaires, il n'y a de salut, en face du pouvoir absolu, que dans l'affirmation du principe de la souveraineté nationale poussée jusqu'à ses plus extrêmes conséquences, jusqu'au point où la responsabilité pénale du souverain d'hier est appréciée et jugée par les délégués de la souveraineté nouvelle?

Rien ne manque à l'analogie, pas même la foi dans une ère nouvelle, marquée par un changement de calendrier.

Tout au plus la différence des caractères s'accuse-t-elle par certains détails. Ainsi ce n'est point par une phrase pompeuse sur le martyrologe des peuples qu'on justifie l'abolition de la royauté, mais sur ce que l'expérience a démontré que « l'office de roi est, dans ce pays, inutile, onéreux, et dangereux pour la liberté, la sûreté et le bien du peuple » (2). De même, le sceau de la République Anglaise porte : « L'an Ier de la liberté *restaurée* par la bénédiction de Dieu ». Les Anglais, a écrit M. Boutmy, aiment à antidater ce qu'ils entendent désigner au respect.

---

(1) *Guillaume III*, I, 1.

(2) Résolution du 7 février 1648. — La Chambre des lords est également abolie.

Et c'est pour ce motif qu'en général ils détournent volontiers leurs regards de certaines périodes de leur histoire.

Voici, par exemple, Freeman, pour qui tout le développement de la Constitution britannique découle, mathématiquement en quelque sorte, des usages germaniques ; Freeman, qui oppose la conduite de ses sages et prudents concitoyens, toujours préoccupés des précédents, aux déclamations des Français idéologues. « Les Français, écrit-il, aux xive et xve siècles, avaient des théories aussi magnifiques qu'aucune de celles qui aient été produites au xviiie et au xixe. Ils avaient même appris déjà à faire des œuvres de sang au nom de la liberté et de la philanthropie ». Comment apprécie-t-il les « œuvres de sang » du Long Parlement? Il distingue entre les dépositions, en quelque sorte régulières, de rois indignes, prononcées en vertu du « droit éminent » que le Wittan a légué au Parlement; il y a eu, dit-il, six de ces dépositions. Puis il ajoute : « Je ne parle pas d'actes violents ou de meurtres, non plus que de procès qui, quoique revêtus de la forme légale, n'avaient pas de précédents dans notre histoire. Je ne parle, ni de la mort secrète d'Henri VI, ni de l'exécution publique de Charles Ier. Je parle de la marche régulière de la loi » (1).

On voit combien il est facile de se débarrasser de faits historiques gênants pour une théorie.

Où est le critérium qui permet de distinguer entre les actes violents et les précédents respectables? Le précédent est toujours un accident, un fait isolé, qui, lorsqu'il se renouvelle, est élevé à la dignité de précédent. Quand il s'agit de déposer Jacques II, dit Freeman, les Etats n'essayèrent pas de justifier leur conduite à l'aide de quelque doctrine du droit de résistance, ou de quelque théorie des droits de l'homme. Ils allèrent fouiller les parchemins poudreux, trouvèrent que, trois cents

(1) Freeman, *Le développement de la Constitution anglaise.*

ans auparavant, les Etats du royaume avaient déclaré la vacance du trône de Richard II, et ils sentirent leur conscience rassurée. Cependant, lorsque les Communes, en 1642, voulurent supprimer la liberté de la sanction (décision que Freeman considère assurément comme contraire au droit traditionnel de l'Angleterre), elles prétendirent aussi ne pas innover, mais, bien au contraire, interpréter fidèlement la formule du serment royal. Elles dissertèrent longuement sur le temps auquel se rapporte exactement le verbe latin « elegerit » (1), et les partisans de la suppression de la sanction sentirent leur conscience rassurée quand on leur eut démontré que c'était au futur. Les archives des Parlements anglais renferment assez d'actes pour pouvoir, en toute occasion, rassurer les consciences.

Quant aux « œuvres de sang », l'Angleterre les connaît bien. « C'est dans des mers de sang, a écrit Voltaire, qu'on a noyé l'idole du pouvoir despotique, mais les Anglais ne croient point avoir acheté trop cher leurs lois ». Malheureusement, en effet, des deux côtés du détroit, c'est au milieu des supplices et des guerres que se développa la liberté. Malheureusement aussi, au fanatisme se mêla souvent la révoltante hypocrisie d'une « fausse philanthropie ». Lorsque Cromwell faisait passer au fil de l'épée toute la garnison de Drogheda, y compris les prêtres et les moines, tout en se vantant de n'avoir pas laissé échapper trente hommes vivants, il ne manquait pas d'écrire : « Cela préviendra, je crois, l'effusion du sang à l'avenir. Ce sont là les motifs satisfaisants de telles actions qui, autrement, ne pourraient pas ne pas inspirer des remords et des regrets » (2).

Il est impossible, à notre avis, de faire une distinction entre les événements accidentels et les actes qui ont concouru à « la marche régulière de la loi ».

(1) Hallam, *Histoire Constitutionnelle*, ch. 9.
(2) Guizot, *République d'Angleterre*, livre II.

Toutes les Constitutions, et spécialement les Constitutions non écrites, peuvent se développer dans des directions différentes.

La Révolution de 1648 aiguilla définitivement les institutions de nos voisins dans la voie du progrès, libéral d'abord, démocratique ensuite. Elle a *décombré* le terrain, selon l'expression de Mirabeau, en balayant les prétentions les plus exorbitantes de la royauté. Elle a rendu les lords plus conciliants, les rois plus prudents. Elle a préparé la voie à une monarchie contractuelle, substituée à une monarchie de droit divin.

« Des deux côtés de mon lit, disait H. Walpole, j'ai suspendu deux documents : la Grande Charte, *Magna Charta*, et la sentence de Charles Ier, au bas de laquelle j'ai écrit : *Major Charta*; je pense que, sans la seconde, la première serait de très médiocre importance ».

Spécialement, en ce qui concerne notre sujet, nous voyons les lois que le Parlement vote pendant la période révolutionnaire ne pas survivre à cette période. Mais les principes qui avaient inspiré ces lois passent dans la pratique constitutionnelle, et sont aussi respectés que si elles étaient restées en vigueur.

C'est le cas pour le vote négatif, aboli par le Long Parlement, rétabli par les Stuarts, un moment ressuscité par Guillaume III, mais aussi complètement aboli après lui que si les résolutions du Long Parlement avaient conservé force de loi.

V

Dès le début du conflit, le vote négatif est annihilé entre les mains de Charles Ier. On présente à sa sanction la Pétition des Droits, moins pour solliciter son assentiment que pour le compromettre par une parole donnée, et il est obligé de consentir, après avoir vainement tenté une réponse évasive (1). On présente à sa sanction les mesures les plus contraires à ses

(1) Comme Louis XVI devait le faire pour les arrêtés du 4 août.

intérêts, à son prestige, à sa foi religieuse, à son honneur même, et il est contraint de donner son « vote affirmatif ». Selon la formule, toutes ces résolutions qu'il trouve odieuses, *le roi les veut. Le roi veut* que les tribunaux d'exception soient supprimés, que les évêques soient exclus de la Chambre des lords. *Le roi veut* que Strafford, un de ses conseillers favoris, auquel il a engagé sa parole de le protéger dans sa vie comme dans ses biens, soit mis hors la loi par un *bill d'attainder* et livré au bourreau. *Le roi veut* que désormais le Parlement se réunisse de plein droit tous les trois ans, au besoin sans convocation royale, et que d'humbles sheriffs ou constables, de simples citoyens même, exercent des prérogatives jusque-là réservées à la majesté royale. Après avoir donné sa sanction à cette dernière mesure, Charles Ier dit au Commissaire du Parlement : « Vous avez mis le gouvernement en pièces, et je puis dire qu'il est hors des gonds ». Les consentements succèdent aux consentements, les sanctions aux sanctions, et ces concessions n'amènent pas l'apaisement, parce qu'on sent bien qu'elles sont arrachées par la crainte, et sous réserve de les déchirer si des jours meilleurs reviennent pour la Couronne.

Les exigences des représentants grandissent avec les capitulations successives de l'autorité royale. Que voulaient-ils donc enfin, s'est-on demandé? Et Milton a répondu d'un mot dans son entretien avec Cowley : la sécurité (1).

Il n'y a pas de sécurité pour une assemblée en face d'un pouvoir royal qu'elle sent perfide et hostile. Il n'y a pas de sécurité pour une assemblée en face d'un monarque qui revendique, par droit héréditaire, la puissance souveraine. A plus forte raison n'y a-t-il pas de sécurité pour une assemblée quand cette hostilité du pouvoir royal se produit dans

(1) MACAULAY, *Entretien de Milton et de Cowley :* « Qu'est-ce que des votes, des statuts, des résolutions? Ils n'ont point d'yeux pour voir, point de mains pour frapper et pour se venger ».

des temps de guerre, alors que le péril du pays exige la concentration de toutes les forces contre l'ennemi. D'autres assemblées devaient en faire l'expérience un siècle plus tard.

A l'approche de la guerre d'Irlande, les Communes décident que ni le commandement de la milice, ni le choix des officiers, n'appartiendront au roi, prétention qui serait extrêmement déraisonnable si elle n'était parfaitement justifiée. Est-il sûr que les forces confiées au roi seront dirigées contre les insurgés plutôt que contre le Parlement?

Enfin, le 22 mars 1642 (1), les Communes votent une résolution qui marque le dernier terme de la lutte contre la sanction. Elles décident que la sanction ne peut être refusée aux bills voulus par le peuple, et que les Chambres ont le droit, sans le concours du roi, de déclarer quelle est la loi.

Cette résolution n'était peut-être qu'une menace ; Charles Ier en fit une réalité. Il quitta Londres, il se sépara du Parlement, espérant sans doute faire clairement apparaître, aux yeux de tous, les usurpations du Parlement et la nullité d'actes qu'aucune sanction ne viendrait vivifier, qu'aucune apposition de sceau ne viendrait légitimer. Il avait, en effet, enjoint au chancelier Littleton de lui envoyer le grand sceau. Il comptait sur un retour de la nation, blessée dans son loyalisme traditionnel, éclairée par le défaut de formalités accoutumées : illusion qu'on retrouve dans la fuite à Varennes.

Il y eut effectivement dans le Parlement un moment d'hésitation et surtout de gêne. On n'osait, ni donner un emploi, ni expédier un writ, ni signer une commission pour tenir des assises. « On ne saurait s'empêcher de sourire, dit Hallam,

(1) C'est la date donnée par Guizot (*Hist. de la Révol. d'Angleterre*, I, Liv. 3, p. 259). Hallam (*Hist. constit.*, ch. 9) place ce vote un an avant les propositions d'York, soit en 1641. C'est à ce propos qu'il relate l'amusante discussion politico-grammaticale sur le sens du verbe *elegerit* dans la formule du serment. Selon le sens adopté, le roi jurait de sanctionner et de faire observer les lois et coutumes que le peuple *avait établies* — ou bien celles qu'il *établirait*.

en voyant des hommes qui avaient livré bataille au roi, embarrassés pour se tirer d'un vice de pure forme. Mais le grand sceau, aux yeux des légistes anglais, a une sorte de vertu mystérieuse et passe pour dépositaire de l'autorité souveraine à un bien plus haut degré que la personne même du roi ». Les légistes ont, en effet, de tels scrupules : la veille du 18 brumaire, Cambacérès, collaborant au coup d'Etat, s'arrêtait brusquement devant l'obligation de demander à Gohier, détenteur légal du sceau de la République, de sceller le décret des Anciens qui transférait les Assemblées à Saint-Cloud et conférait à Bonaparte le commandement en chef (1).

Mais, en juillet 1643, on confectionna un nouveau sceau (2) et les difficultés cessèrent.

En tout cas, la nation demeure groupée autour du Parlement. Placée entre les Communes et le roi, c'est aux Communes qu'elle garde fidélité. Charles I[er], se présentant devant Glocester, somme la population et les officiers de lui ouvrir les portes de la ville, et voici quelle fut la réponse des habitants, magistrats, officiers et soldats, au nom de la *pieuse ville* de Glocester : « qu'ils tiennent la place pour le service de S. M. et de sa royale postérité, qu'ils se croient obligés d'obéir aux ordres de S. M. tels qu'ils leur sont transmis par les deux Chambres du Parlement, et qu'en conséquence, avec l'aide de Dieu, ils garderont la place de tout leur pouvoir ». Bizarre mélange de fidélité et de rébellion ! Singulière fiction qui dédouble la volonté d'une même personne, et ne lui permet de se manifester que par l'organe d'une autre entité !

Le conflit était vraiment insoluble. Il fallait à l'Angleterre un usurpateur, a dit Macaulay en parlant de Guillaume III. Elle en eut deux : Cromwell et Guillaume.

(1) Vandal, *L'avènement de Bonaparte*, I, p. 328.

(2) Les Lords ayant refusé de s'associer à cette résolution, le nouveau sceau ne représenta que les Communes siégeant à Westminster.

VI

Whitelocke rapporte qu'en novembre 1652 il fut consulté par Cromwell sur la question de savoir s'il devait se faire proclamer roi. Whitelocke répondit que le Protecteur avait tous les avantages de la royauté, commandement de l'armée, pouvoir civil, etc... « Vous n'avez pas, il est vrai, le vote négatif » ajouta-t-il ; « mais il ne serait pas aisé de faire passer ce qui vous déplairait » (1).

Cependant Cromwell ne se fit pas attribuer, en 1654, le droit de veto à proprement parler.

L'Instrument of government, rédigé à cette date, déclare bien que « l'autorité législative suprême de la République d'Angleterre, Ecosse et Irlande, et possessions en dépendant, sera placée et résidera dans une seule personne et dans le peuple assemblé en Parlement ; le titre de cette personne sera Lord Protecteur d'Angleterre, Ecosse et Irlande ». Mais, ainsi que M. Esmein l'a montré (2), cette formule était peu exacte : le pouvoir législatif appartenait tout entier au Parlement. Cromwell pouvait affirmer, et il ne manqua pas de le faire : « Vous avez le pouvoir législatif sans aucun veto de ma part ».

L'Instrument n'accordait au Protecteur qu'un droit dont M. Esmein montre la similitude avec celui que la Constitution de 1875 accorde au président de la République française : le droit, dans les vingt jours, de demander une nouvelle délibération qui, celle-là, était définitive : « Vous pouvez faire n'importe quelle loi, et, si je ne donne pas mon consentement dans les vingt jours aux lois que vous avez passées, elles deviennent lois *ipso facto*, que je consente ou non, si elles ne sont pas contraires à la forme du gouvernement ».

(1) Guizot, *Histoire de la République d'Angleterre*, livre 4.
(2) *Les Constitutions du Protectorat de Cromwell.*

La *Single Person* ne jouissait pas davantage du droit de veto dans la Constitution votée en 1654, sauf certains cas exceptionnels.

Elle ne redevient un des trois *Estates*, un des trois pouvoirs dont le concours est nécessaire pour la formation de la loi, qu'avec l'*Humble Pétition* de 1656 ; mais l'Humble Pétition avait été rédigée dans la persuasion que le Protecteur prendrait enfin le titre de roi.

Telles furent les diverses résolutions de Cromwell et des Parlements qu'il convoqua, en ce qui concerne la sanction. Il est curieux de voir la négative demeurer en quelque sorte attachée à la dignité royale, et répudiée par Cromwell comme si elle était inséparable de cette dignité. Les institutions de Cromwell n'ont pas duré, mais son œuvre a-t-elle complètement disparu ? Beaucoup d'éminents écrivains ne le pensent pas.

« On a dit, écrit Bagehot, que Cromwell a fondé la Constitution anglaise. En apparence, Cromwell n'a pas survécu à son œuvre; sa dynastie fut mise à l'écart, en même temps que la République fut renversée, mais l'esprit de l'œuvre n'a pas été étouffé ; il n'a jamais cessé d'avoir dans le pays une influence qui, pour être latente comme le feu d'un volcan, n'en a pas moins conservé toute sa force ».

M. Esmein pense que les principes du gouvernement de Cromwell, subsistant dans l'esprit de la race, sont arrivés à leur épanouissement dans la Constitution des Etats-Unis. On y retrouve la séparation des pouvoirs, et un exécutif très fort, concentré en une seule personne chargée de contrôler l'œuvre des assemblées. « Mais même sur le sol anglais, ajoute M. Esmein, on peut croire que, sur plus d'un point, ces principes ont reparu dans le développement de la liberté depuis la Révolution de 1688 » (1).

(1) *Les Constitutions du Protectorat de Cromwell.*

Ce n'est pas impunément qu'une nation traverse des crises pareilles, qu'elle ose discuter la religion monarchique et affirmer pour un temps la souveraineté nationale.

De tels événements modifient la mentalité d'un peuple, bouleversent profondément le sol d'un pays. Louis XVIII en 1814, Guillaume en 1688, furent obligés de tenir compte de cette situation.

C'est là ce qui est important dans la Révolution de 1688, plus important que le changement dans l'ordre de successibilité au trône, changement déjà survenu neuf fois depuis Guillaume-le-Conquérant, au calcul de M. Ch. de Rémusat (1).

Le Parlement appelait au trône Guillaume et Marie (donc sa volonté sera obéie, dit Macaulay). Il ne les y appelait qu'à certaines conditions. Ainsi était mise en pratique cette maxime de Locke : « Le peuple a toujours le pouvoir souverain d'abolir le gouvernement, ou de le changer, bien qu'il n'y ait qu'un pouvoir suprême, le pouvoir législatif, auquel tous les autres doivent être subordonnés ».

Désormais la royauté ne peut plus invoquer le droit divin, la prescription immémoriale, et cette sorte de propriété du trône que revendiquaient les Stuarts. Elle existe par un vote du Parlement, en vertu d'un contrat avec la nation. Si le roi viole le contrat, il peut être déposé.

Sans doute, ces principes dont Locke devait faire la théorie, et qui allaient être si nettement appliqués pendant la folie de George III, ne sont pas formellement écrits dans la loi. Les Anglais respectent le prestige du trône, et s'efforcent de rattacher l'avenir au passé. Ils ne « jettent pas la Couronne dans un creuset pour la refondre » ; ils n'écrivent pas, comme devait le faire la Constitution de 1791, que le roi est un *fonctionnaire public*. Ils se contentent de le penser, et d'agir en conséquence.

---

(1) *L'Angleterre au* XVIIIe *siècle*, Introduction.

Avant de conférer la dignité suprême à Guillaume et à Marie, le Parlement vote une Déclaration que les nouveaux souverains sont obligés de souscrire pour monter sur le trône. Après leur acceptation formelle et publique, ils sont couronnés. Puis on transforme la Déclaration en bill régulier, et le souverain est ainsi lié une fois de plus par la sanction qu'il a donnée.

Des trois questions que nous avons posées au début de cette étude, deux sont résolues en faveur de la nation contre le roi.

Il est entendu que le prince ne peut faire la loi seul, ni suspendre l'exécution des lois, ni en dispenser personne. Il ne peut que sanctionner des lois votées par le Parlement. Mais il n'est pas obligé de les sanctionner toutes.

En effet, la dynastie nouvelle conserve le droit de sanction et, par conséquent, le droit de refuser la sanction. Il semble que la possession nominale de cette prérogative fasse partie des attributs indispensables à un roi, comme la couronne ou la main de justice. L'expérience a d'ailleurs démontré que c'est une arme plus dangereuse pour celui qui s'en sert que pour l'autorité des Chambres. On compte bien que le nouveau roi se conformera aux principes de la résolution de 1642, qu'il laissera tomber le privilège en désuétude et n'entrera pas en conflit avec les Chambres qui l'ont élu.

Sur ce point, il y a déception et surprise.

Le 24 février 1692, le roi se rend au Parlement, remercie les Chambres de leur loyauté et de leur libéralité, et donne son assentiment à un certain nombre de bills privés ou publics. Mais lorsque le clerc de la Couronne se mit à lire le titre d'un bill qui était passé à la Chambre basse sans une simple division, et sans protestation à la Chambre haute, le clerc des Parlements déclara selon l'ancienne formule que le roi et la reine s'aviseraient. — « Ces paroles, ajoute Macaulay (*Guillaume III*, II, ch. 4) avaient rarement été prononcées avant l'avènement de Guillaume au trône. Elles n'ont été dites

qu'une seule fois depuis sa mort ». Mais Guillaume refusa plusieurs fois sa sanction.

Macaulay attribue cette attitude à deux causes principales.

Tout d'abord, dit-il, à la différence des Stuarts, qui n'attachaient aucune importance à la sanction et violaient en été un bill approuvé au printemps, Guillaume considérait comme sacrée toute loi qu'il avait sanctionnée, alors même qu'elle lui aurait paru blessante pour lui personnellement, ou nuisible pour son peuple. Il engageait difficilement sa parole parce qu'il ne lui arrivait jamais de ne pas la tenir.

De plus il n'y avait alors ni cabinet, ni ministère homogène. Guillaume exerçait un pouvoir personnel; il était son propre ministre des affaires étrangères. Son refus de sanctionner un bill n'indiquait pas que le mécanisme du gouvernement fût gravement dérangé, « mais il signifiait simplement qu'il existait entre le roi et les autres branches de la législature une différence d'opinion sur l'opportunité d'une loi particulière. Une telle différence d'opinion pouvait donc exister, non seulement lorsque le roi et le Parlement étaient en bons termes, mais lorsqu'il existait entre eux une entente cordiale et complète » (1).

Il convient d'examiner de près ces raisons, et de nous arrêter un moment sur ces refus de sanction de Guillaume III, puisque c'est sous ce prince que furent fixées, si l'on en croit Voltaire, les bornes, si longtemps contestées, des droits du roi et de ceux du peuple, et aussi puisque pour la dernière fois (si l'on excepte un seul cas en 1707), il a été fait usage du vote négatif.

VII

Guillaume a refusé sa sanction à trois bills importants : au Bill des Juges, au Bill Triennal, au Bill des Fonctionnaires.

(1) *Guillaume III*, II, 4. — Cf. Anson, *Loi et pratique constitutionnelles*, trad. franç., p. 358.

Le Bill des Juges tendait à assurer l'indépendance des magistrats. C'était une réforme que le Parlement poursuivait malgré l'opposition acharnée des souverains, qui y voyaient une atteinte à leurs prérogatives. Déjà le Bill des Droits avait enlevé au roi le droit de destituer les juges; mais ceux-ci étaient payés, partie en honoraires des plaideurs, partie en appointements que la Couronne pouvait réduire ou suspendre. Le bill de 1692 décidait que désormais ils recevraient un traitement fixe, payable sur les revenus héréditaires du roi.

Le Bill Triennal et le Bill des Fonctionnaires avaient tous deux pour but de mettre un terme à la corruption des parlementaires par la Couronne. De lucratives sinécures, distribuées par le monarque aux membres des Communes, lui assuraient une influence d'autant plus considérable que la durée des Parlements était plus longue. Décider qu'aucun Parlement ne durerait plus de trois ans, exclure des assemblées les titulaires de charges rémunérées, tel était l'objet de ces deux bills. Il semble que, pour un monarque uniquement soucieux du bien général, faire œuvre d'assainissement en épurant les Parlements, à la fois quant à leur durée et quant à leur composition, fût la conduite la plus honorable et la plus naturelle.

Guillaume ne le pensa pas.

A cette époque, la corruption était un des moyens principaux dont le souverain disposait dans les Chambres. Macaulay y voit même une nécessité : « Pendant le siècle qui a suivi la Restauration, dit-il (1), la Chambre des communes était dans une de ces situations où il faut gouverner les assemblées par la corruption, ou ne pas les gouverner du tout ». Guillaume III ne voulait pas renoncer à les gouverner, à s'y créer des amitiés intéressées. En conséquence, il refusa sa sanction à des bills qui étaient parfaitement conformes au bien général

(1) Macaulay, *Horace Walpole.*

et à l'honnêteté publique, et dont l'un émanait des Lords, peu enclins aux innovations périlleuses. Le tout au nom de la prérogative menacée !

Quel a été l'effet des négatives de Guillaume III? Est-il exact de dire, avec Macaulay, qu'elles furent interprétées comme la simple marque d'une divergence d'opinion ?

Le Bill des Juges avait excité peu d'intérêt ; il avait d'ailleurs le tort de disposer de ce que l'on considérait encore comme les revenus personnels du roi, sans l'assentiment exprès de celui-ci. Il y avait là une inconvenance qui décida probablement à ne pas reprendre le bill. Latsell, cité par Macaulay, explique quelle est sur ce point la tradition des Communes : les bills qui touchent aux intérêts de la Couronne peuvent être proposés sans que le roi ait fait signifier son consentement préalable ; il suffit que le consentement soit signifié à la deuxième lecture, ou même plus tard. Mais quand il s'agit des revenus héréditaires, le consentement doit être signifié dès le commencement. C'est donc un sentiment de déférence envers le roi personnellement qui amena l'abandon de la mesure proposée. L'inamovibilité des juges fut d'ailleurs insérée dans l'Acte d'Etablissement et acquit ainsi un caractère constitutionnel.

Il en fut tout autrement pour le Bill Triennal. Voté en 1692, il fut deux fois repris sans succès, mais les Communes furent bientôt victorieuses. Le 22 décembre 1693, le roi se rendit solennellement à Westminster. Il y eut une grande anxiété dans l'assemblée quand on lut le titre de la loi, et une grande joie quand le roi répondit : « le roi et la reine le veulent ». Le refus n'avait servi qu'à différer de quelques mois l'application de la loi.

Pour le Bill des Fonctionnaires, l'affaire fut plus chaude.

Proposé en 1692, facilement voté aux Communes, il fut rejeté par les Lords à trois voix de majorité. Les Communes le reprennent un an après et, selon la vieille formule, « à ceste

bille avesque des amendements les seigneurs sont assentus ». Ces amendements ayant été adoptés par les Communes, il ne manquait plus que la sanction.

Guillaume prit le parti de la refuser. « On ignore, dit Macaulay, s'il eut dans l'affaire quelque conseiller, sa détermination semble avoir pris les chefs des deux partis par surprise ».

La surprise fut d'autant plus forte que les refus de sanction avaient été prononcés jusque-là après le vote des crédits, à la fin des sessions (ce qui permettait aux esprits de se calmer), et qu'il en était autrement cette fois.

Dès que le greffier de la Couronne a annoncé le veto, les Communes se retirent de la barre de la Chambre des lords dans un état de violente irritation. Elles décident que dès le lendemain « elles prendront en considération l'état de la nation ». Le lendemain la séance est des plus tumultueuses, et les discours les plus véhéments sont prononcés. Presque personne n'ose défendre le roi. A l'unanimité moins deux ou trois voix, une résolution est votée qui qualifie d'ennemis publics ceux qui ont conseillé le roi dans cette circonstance. Harley propose de lier le bill à une loi de subsides : « Si le roi vous refuse justice, nous lui refuserons l'argent, dit-il ; il a son vote, nous avons le nôtre ». On décide de porter au trône, non pas une humble *adresse* (ce mot est expressément repoussé) mais des *représentations*.

Cependant la nuit se passe et deux sentiments se font jour : la peur de la dissolution, alors que le Parlement était impopulaire, mais surtout la crainte de remplir de joie « les Jacobites, les non-jureurs, les traîtres ». On abrège et on adoucit les remontrances ; le roi fait une réponse bienveillante, sans allusion au veto. Malgré Harley, les Communes, redoutant de donner des espérances aux Jacobites, refusent de lier le bill à une loi de finances et d'adresser au roi de nouvelles remontrances pour le forcer à s'expliquer. Et Macaulay ajoute :

« Ainsi finit, plus heureusement pour Guillaume qu'il n'avait le droit de l'espérer, un des conflits les plus dangereux qu'il ait eus avec son Parlement » (1).

Comment l'historien auquel nous empruntons ces détails, peut-il, après avoir lui-même retracé ces événements, présenter le refus de sanction sous l'aspect pacifique d'une prérogative reconnue, dont l'exercice montre seulement une divergence d'opinion entre les représentants et le souverain ? Que serait-il arrivé si le Parlement n'avait été contenu par la crainte de réveiller les espérances de la dynastie déchue ?

Quatre ans après, une décision bien autrement grave, bien autrement humiliante pour le roi, était prise par le Parlement. L'effectif de l'armée était réduit à sept mille hommes, malgré l'opposition formelle du monarque, malgré les efforts de ses ministres. On somme le souverain de renvoyer sa fidèle garde hollandaise ! Sa colère et sa douleur sont telles qu'il veut abdiquer ; il rédige un discours pour annoncer cette résolution.

Cependant le roi dut céder ! Il comprit que le refus de sanction ne servirait qu'à surexciter les sentiments de résistance du Parlement, et que celui-ci briserait facilement le veto en rejetant les subsides pour les troupes.

Le jour où le roi alla au Parlement, ses ennemis se pressaient sur son passage pour jouir de sa honte et de sa mortification. Il dit aux représentants combien cette réduction de l'armée lui paraissait dangereuse. Il se plaignit de la rigueur qu'on lui montrait en le séparant des compagnons d'armes qui étaient venus avec lui délivrer l'Angleterre. Mais, comme la méfiance du peuple envers lui était le fléau le plus préjudiciable au bien de l'Etat, il croyait préférable de consentir,

(1) Le Bill de 1743 purgea définitivement les Communes de fonctionnaires subalternes, dit HALLAM (*Hist. const.*, ch. 16) et depuis lors, aucune Chambre n'a renfermé un nombre aussi révoltant de députés de cour que sous Walpole. George III sanctionna ce bill avec beaucoup de répugnance.

et la formule sacramentelle retentit : « Le Roi le veut ! » (1).

En 1699, nouvelle humiliation plus pénible encore. Les bills relatifs aux confiscations d'Irlande sont passés, après une scandaleuse enquête qui ne respecte ni l'honneur public ni la vie privée du roi, bills que les Lords sont obligés de ratifier sous le coup de menaces qui rappellent les temps de Cromwell.

Le roi les approuve. Le vote négatif était bien aboli. Aucun des successeurs de Guillaume n'osa y recourir, même ceux qui, comme George III (2), étaient le plus préoccupés de ressaisir la prérogative aliénée. Sans doute, on relève encore, en 1707, une loi qui, adoptée par les deux Chambres, n'a pas été approuvée par la reine Anne. Mais il n'y eut aucune espèce de conflit entre la royauté et le Parlement.

Celui-ci avait voté une loi licenciant la milice en Ecosse. Après le vote, et avant que la sanction fût intervenue, on apprit que le prétendant était en route vers cette partie du royaume ; il était donc imprudent de mettre la loi à exécution. Plutôt que de demander une abrogation législative en forme, on prit la procédure plus expéditive de ne pas apposer la sanction. On le voit, ce n'est à aucun degré un refus de sanction.

Il est donc vrai de dire qu'à partir de Guillaume le vote négatif est aussi formellement aboli que si la résolution de 1642 avait gardé force de loi, ou que si le roi Charles avait accepté les dix-neuf propositions qu'on lui porta à York, ou bien encore que si la proposition n° 8 de « The agreement of

---

(1) Ce discours lui-même parut outrageant pour la dignité du Parlement à certains représentants ; ils proposèrent de rechercher ceux qui l'avaient conseillé au roi !

(2) Il faillit y avoir sous ce monarque une plaisante application du refus de sanction. Le roi étant devenu fou, le Parlement avait voté la loi de la régence. Mais George III ayant eu un intervalle lucide avant que la loi eût été sanctionnée, on pensa un moment qu'il userait de son droit et refuserait son assentiment.

Le mot qui caractérise son action dans l'Etat, c'est l'*influence,* mot vague qui correspond à des pourparlers discrets, à des tractations intimes, expression qui n'exige aucun pouvoir défini, puisque l'influence peut au besoin s'exercer par un individu quelconque sur un autre individu.

L'influence a pris elle-même des formes variées, la corruption surtout. C'est par elle qu'on était arrivé à former dans les Chambres un parti des *hommes du roi,* des *amis du roi.* Elle peut s'exercer sous une forme plus honorable, être l'influence de l'intelligence sur l'intelligence ; elle devient alors presque toujours un bienfait, remarque Bentham dans ses *Sophismes parlementaires.*

C'est cette action toute de persuasion qu'un monarque moderne peut se flatter d'exercer. L'importance et l'efficacité de cette action peuvent être considérables, et l'ont été souvent au témoignage d'hommes d'Etat éminents (1), mais elles dépendent essentiellement de certaines qualités (don de persuader, parole sympathique, etc.), qui échappent à toute précision, à toute discussion juridique. L'*influence* s'exerce nécessairement d'une manière occulte, discrète. Jadis le roi ne motivait pas la négative pour ne pas se soumettre au contrôle, à la discussion. C'est pour les mêmes raisons qu'il ne peut aujourd'hui produire son opposition au grand jour, et l'offrir en pâture aux débats des Chambres, à la critique de la presse. Aussi cette opposition ne saisit-elle pas l'opinion publique et ne profite-t-elle pas au jugement du pays.

Le régime parlementaire est encore venu accentuer cette situation.

---

(1) Notamment le comte Granville, Disraeli, Gladstone. Voir Todd, *The Parliamentary Government in the British colonies.* — De même l'opinion commune attribue au roi Edouard VII une certaine part d'influence dans la direction de la politique étrangère.

IX

Le gouvernement de cabinet a eu ce premier effet de bien nettement séparer la prééminence royale de l'exercice du pouvoir exécutif. Prétendre que la reine est investie de ce pouvoir est une des erreurs fondamentales les plus habituelles, au dire de Bagehot.

Le roi n'est plus que la *source des honneurs*. Il est enveloppé d'un respect quelque peu étouffant. Il est probable que dans le Wittenagemot primitif, ses prédécesseurs entendaient parfois une contradiction un peu rude, mais ils agissaient, ils parlaient. Dans le Parlement actuel, on n'ose même plus prononcer le nom du roi, de crainte d'influer sur le jugement des Chambres (1). C'est une sorte de divinité qu'on vénère, devant laquelle on se prosterne, et qui n'agit pas. « Bismarck, dit un historien contemporain, mettait toujours en avant le nom, l'autorité du roi, non pour se couvrir de lui, mais pour ne pas donner crédit à la maxime constitutionnelle que la personne du souverain ne doit jamais être mêlée aux débats parlementaires. Cette maxime lui paraissait avoir été inventée, non par respect, mais par empiétement; ne pas parler du roi, ce serait peu à peu glisser à admettre qu'il n'a pas de volonté, celui dont on ne parle pas et qui n'a pas voix au chapitre ».

Est-ce à dire que le pouvoir soit devenu acéphale et absolument impersonnel? Non certes. L'Anglais veut un pouvoir exécutif fort, brave, dont le chef porte haut le drapeau du parti. Mais ce chef, prêt au combat, ce n'est pas le roi, c'est le premier ministre. C'est à son profit que s'exerce cette androlâtrie anglaise que MM. Boutmy et Bryce ont décrite, et qui a amené des Parlements peelites, palmerstoniens, gladstoniens.

---

(1) ANSON, p. 354.

C'est le Premier qui est l'héritier de la *Single Person* du temps de Cromwell, la volonté mâle, la responsabilité individuelle, placée à côté du Parlement irresponsable et souvent hésitant.

La volonté du roi est en quelque sorte extériorisée. C'est le Cabinet qui l'exprime. C'est le Cabinet qui détient le pouvoir exécutif. Il ne serait donc plus possible de soutenir que la négative protège la puissance exécutrice : c'est la *prérogative* qu'elle défendrait, c'est-à-dire un droit personnel, différent du pouvoir exécutif.

C'est encore le Cabinet qui exprime la volonté du roi au point de vue législatif, en intervenant en son nom par l'initiative et la délibération.

Ce sont les ministres qui doivent s'opposer à la loi, quand elle est en discussion. Mais quand elle est délibérée, votée aux Communes, approuvée par les Lords, il n'y a plus de résistance possible.

Si des ministres, après s'être vainement opposés à l'adoption d'une loi, après avoir perdu leur cause en première instance et en appel, se réfugiaient derrière la prérogative royale pour casser la décision prise par les deux Chambres, leur conduite serait non seulement blâmable, mais même incompréhensible. Leur rôle est de donner au peuple anglais le sentiment de la responsabilité, garantie suprême du bon fonctionnement du gouvernement. Or, ils ont engagé leur responsabilité morale en assistant à la discussion sans avoir opposé la menace de leur démission. Ils agiraient un peu dès lors comme des joueurs de mauvaise foi, qui feraient annuler le coup quand ils auraient perdu.

Le refus de sanction est un acte d'autorité, avons-nous dit, un acte d'autorité commis contre le Parlement, et spécialement contre la partie du Parlement qui représente les masses populaires. Comment l'exercice d'une telle autorité se concilierait-il avec le régime de conventions, de pourparlers amia-

bles, qui caractérise le gouvernement parlementaire? La négative suppose que la royauté est restée en dehors, au-dessus du débat, et qu'elle exprime franchement son opinion. Or, elle intervient, sous le régime parlementaire, par l'organe du Cabinet; elle est compromise par les déclarations des ministres qui, en ne posant pas la question de confiance, ont en quelque sorte apporté la promesse de faire sanctionner et exécuter la loi si elle est votée.

Et cela est si vrai, que la dernière sphère d'application qui demeure pour le refus de sanction est celle qui concerne les relations des colonies avec la métropole.

Dans ce cas il est possible d'intervenir au nom du roi, parce que la distance empêche les ministres de l'engager dans les tractations quotidiennes de la politique. Le souverain peut refuser sa sanction parce qu'il n'a pas été partie au débat, parce que le gouverneur, alors même qu'il a approuvé la loi, est supposé n'avoir pas reçu d'instructions spéciales et avoir agi en son nom propre. Le refus de sanction n'a plus l'aspect d'un acte sournois, perfide, traître ou brutal.

En outre, comme on le verra dans le chapitre que nous avons consacré à cette question, la métropole ne casse plus les bills coloniaux que s'ils portent atteinte à des intérêts d'Empire, et notamment s'ils sont de nature à attirer sur la nation tout entière des conséquences fâcheuses, par exemple les représailles de l'étranger. On sent quelle force donnent au pouvoir central des considérations de cette nature. La négative n'apparaît plus comme la défense de prérogatives princières, comme la sauvegarde des intérêts d'une oligarchie; elle est la protection de la patrie elle-même. Elle frappe les intérêts particuliers et locaux au nom des intérêts généraux et permanents de la nation tout entière. Elle a bien la physionomie qu'on voudrait inutilement donner à la prérogative royale, quand il s'agit de lois votées par le Parlement.

Et cependant, la prudence s'impose, même en matière co-

loniale. Ce ne sont pas seulement des conflits politiques, mais des aspirations séparatistes, que des veto fréquents pourraient provoquer. Aussi le refus de sanction recule-t-il sans cesse (1), et l'on peut prévoir l'époque prochaine où il sera vrai de dire, avec Bagehot, pour tout l'Empire britannique : « La reine n'a plus la moindre parcelle du pouvoir législatif. Elle n'est plus un Etat du royaume. Pour qu'elle le fût, il faudrait qu'il lui fût possible de rejeter les bills, sinon comme le fait la Chambre des communes, au moins de la même manière que la Chambre des lords. Mais la reine n'est pas armée du veto. Elle serait obligée de signer son propre arrêt de mort si les deux Chambres s'accordaient pour le soumettre à sa signature ».

X

Cette thèse a pourtant choqué quelques hommes d'Etat et quelques écrivains ; ils ont cherché à conserver au souverain un pouvoir propre, même avec le gouvernement de Cabinet.

Dans cette théorie, le roi est bien le *surarbitre* dont parlait Voltaire.

Il occupe la situation que lui assignait Prévost-Paradol (qui n'était d'ailleurs point partisan du veto), à propos du droit de *dissolution royale*.

Le roi, dit-il, observe les Chambres et le pays ; quand il juge que l'assemblée et le ministère qu'elle soutient n'ont plus la confiance de la nation, que le pouvoir législatif devient oppresseur ou s'engage dans la voie de l'oppression, alors le monarque, placé au-dessus des partis, dissout l'assemblée et renvoie le ministère. C'est un service que peut rendre le roi, qui agit dans l'espèce comme un *tribun du peuple*, et Prévost-Paradol ne croit pas qu'on puisse l'attendre d'un président de République.

(1) Voir le chapitre II.

Benjamin Constant a aussi l'idée d'un pouvoir royal régulateur, planant au-dessus des partis. Sans la sanction, dit-il, il y a une classe d'hommes qui fait des lois sans s'embarrasser des maux qu'elles occasionnent, et une autre classe qui les exécute en se croyant innocente du mal qu'elles font.

Palma soutient également que le refus de sanction est un droit d'une utilité incontestable, bien qu'il doive être rarement exercé. Le souverain, représentant l'unité et les intérêts permanents de la nation, doit pouvoir s'opposer à des lois votées par une majorité de hasard pour favoriser des intérêts particuliers.

M. de Franqueville croit que le roi, dans des cas graves, peut refuser sa sanction, et il cite l'opinion de Disraeli : « Un souverain, soutenu par la sympathie d'un peuple loyal, pourrait avoir raison d'un ministère corrompu et d'un Parlement factieux » (1).

Dans cette doctrine, le refus de sanction est bien un pouvoir propre du souverain, qui ne peut ni ne doit le déléguer. En effet, si cette faculté, théoriquement possédée par le roi, était exercée en fait par les ministres, elle perdrait tout le mérite qu'on veut lui attribuer. Comme les représentants, les ministres peuvent sacrifier au triomphe d'une politique passagère, au désir de conserver la majorité, les intérêts vitaux et permanents de la nation. Pour que le roi puisse défendre ceux-ci, pour qu'il agisse en qualité de représentant permanent de la nation, pour qu'il puisse se montrer *tribun du peuple* ou *surarbitre* (si tant est que les deux appellations soient conciliables), il faut que ce soit bien lui qui intervienne personnellement, en fait comme en droit, par un acte propre, quand il le juge utile (2).

---

(1) Prévost-Paradol, *La France nouvelle ;* Benjamin Constant, *Cours de politique constitutionnelle* ; Palma, *Cours de droit constitutionnel* ; de Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques,* I, ch. 9.

(2) Protestation du roi Oscar II du 10 juin 1905 : « Le principe monarchique est incompatible avec ce principe que le roi soit abaissé au point de

Il faut dès lors que l'exercice du droit de sanction échappe à tout contrôle, à toute responsabilité, et cette théorie a été soutenue par Casimir-Perier, et défendue par le président de la Chambre des députés, en 1831.

Le roi Louis-Philippe hésitait à sanctionner une loi votée par les Chambres, nous aurons à examiner dans quelles circonstances. Le 9 novembre 1831, M. Mauguin demande les motifs de cette mesure. Casimir-Perier répond : « La Chambre a usé de son initiative en présentant une résolution ; cette résolution a été soumise à la Chambre des pairs et acceptée par elle. L'opinion de la Couronne n'est pas encore connue ; mais lors même que la Couronne ne donnerait pas sa sanction à une proposition émanée de cette Chambre et adoptée par l'autre, elle ne ferait qu'user de son droit. M. Mauguin fait une interpellation aussi antiparlementaire qu'inconstitutionnelle ; c'est une attaque contre l'un des pouvoirs ».

Vivement soutenu par la gauche, Mauguin, au milieu des cris et du tumulte, maintient que c'est son droit de demander des explications. « Sans doute, dit-il, les ministres ont le droit, tant qu'ils sont ministres, d'user de la prérogative royale, selon leur manière de penser, selon leur système ; mais je ne crois pas qu'il y ait d'inconvénient à ce que, quand une loi a été délibérée et adoptée par les deux Chambres et que le ministère a pris part à leurs délibérations, on puisse demander aux ministres si leur intention est de sanctionner.... Si la Chambre le voulait, ce serait un cas de responsabilité, donc le droit d'interpeller est ouvert. Les Chambres ont le droit de poser la question aux ministres qui peuvent dire : « Nous ne sommes pas encore décidés ; peut-être

---

devenir un instrument sans volonté dans les mains des ministres. Si cependant il devenait loisible aux membres du Conseil de mettre obstacle, par le seul fait de leur refus de contresigner, à toute décision royale, le roi serait privé de toute participation effective au pouvoir. Cette situation serait aussi humiliante pour le souverain que préjudiciable à la Norvège elle-même ».

donnerons-nous la sanction, peut-être ne la donnerons-nous pas » ; mais par cela même on peut demander au ministère s'il s'est prononcé ».

Cette thèse est inattaquable : les ministres sont censés avoir conseillé au roi de différer ou de refuser la sanction ; ils doivent donc répondre à une interpellation sur ce sujet.

Cependant, au milieu d'une vive agitation, le président déclara que s'il avait connu l'objet de la question posée par M. Mauguin, il ne lui aurait pas donné la parole. « On ne peut permettre une interpellation sur la sanction royale ». Ainsi, pour Casimir-Perier, pour le président de la Chambre, et certainement pour le roi Louis-Philippe, la sanction est une prérogative propre au souverain, qui ne peut être déléguée à ses ministres, dont l'exercice n'est soumis à aucun délai et échappe à tout contrôle de la Chambre !

On voit à quelles conséquences, absolument incompatibles avec les principes les plus certains du régime parlementaire, l'on aboutit ! Elles produiraient en Angleterre, comme dit Bagehot à propos du droit de *dissolution royale* (très analogue au refus de sanction sous certains aspects), autant de stupeur que l'apparition d'un volcan aux environs de Londres !

Vainement voudrait-on faire du prince un *tribun du peuple*. Pour avoir été défendue par la parole et par la plume de Mirabeau, cette idée n'en a pas moins quelque chose de paradoxal.

Par métier, le roi doit être royaliste. Il ne peut que redouter les progrès de l'idée égalitaire et démocratique, dont le terme nécessaire est l'institution de la République. Il est entouré d'hommes qui tremblent pour leurs charges, pour leurs privilèges, qui voient partout un danger social, un péril politique. Bagehot, convaincu cependant que la royauté anglaise a une utilité incalculable, nous dépeint le monarque constitutionnel comme un homme que son éducation dispose le plus au mal et le moins au bien, qui trouve dans son en-

tourage le plus d'obstacles à la culture intellectuelle, forcément inférieur à ses concitoyens, toujours enclin au parti de la résistance, incapable de gouverner la machine constitutionnelle dans une circonstance critique.

En quoi cet homme serait-il mieux qualifié que les représentants du pays pour discerner l'intérêt national ? Ne sera-t-il pas toujours tenté de le confondre avec son intérêt propre ? Guillaume III défendait-il l'intérêt national quand il refusait sa sanction aux lois contre la corruption parlementaire ? Louis-Philippe défendait-il un intérêt national quand il s'opposait à la réforme électorale? On parle souvent et avec raison des intérêts particuliers, dont les intraitables revendications peuvent compromettre la fortune publique; mais ce mal peut prendre des formes bien différentes. Croit-on qu'un monarque envisagerait avec la même méfiance des lois de protection douanière au profit des propriétaires, et des lois fixant un minimum de salaire au profit des ouvriers?

Il est impossible d'attendre du souverain, non pas seulement l'ardeur démocratique qui convient à un tribun, mais même la simple impartialité nécessaire à un surarbitre. Si même un prince savait atteindre à une vertu si méritoire, les apparences seraient contre lui, et qui ne sait qu'en politique les apparences ont souvent autant d'effet que le fond même des choses?

Le prince qui opposerait son veto, malgré l'avis des deux Chambres et du ministère, paraîtrait faire un coup d'Etat. Il serait soupçonné de se servir de la faculté d'empêcher pour défendre « des privilèges odieux par eux-mêmes ». La nation serait mise en défiance. Le Parlement, s'il s'arrêtait devant l'inviolabilité royale, s'en prendrait assurément aux conseillers responsables. Ceux-ci seraient recherchés, poursuivis.... mais alors que devient ce prétendu droit souverain, modérateur, qui apparaît, chaque fois qu'on l'exerce, comme un attentat contre les libertés publiques? Enfin quelle serait la situation

du monarque lui-même au lendemain d'élections qui auraient cassé son veto, en présence de ministres qui pourraient craindre d'être renvoyés comme leurs prédécesseurs?

XI

Sentant combien grande est la difficulté de combiner le refus de sanction avec les institutions parlementaires, on a entrepris de démontrer qu'il s'est transformé.

Lord Palmerston a soutenu que le veto est devenu préventif. « Il est délégué aux conseillers de la Couronne, et par conséquent il n'est pas possible qu'une loi votée par les deux Chambres et présentée à l'approbation du souverain soit rejetée par lui. Et pourquoi? Parce qu'on ne peut imaginer qu'une loi ait reçu l'assentiment des deux Chambres du Parlement, au sein desquelles les ministres responsables de la Couronne siègent, parlent, agissent et votent, sans que ceux qui conseillent la Couronne aient accepté cette loi, et soient par conséquent préparés à conseiller au souverain d'y consentir ».

Pour Lord Derby, l'autorité de la Couronne ne dépend pas du veto que Sa Majesté possède théoriquement. « Elle consiste surtout dans le pouvoir et dans l'influence que le souverain exerce sur les ministres, et par eux sur les deux Chambres, et qui lui donnent le moyen d'apprécier les lois avant qu'elles aient été soumises au Parlement, et non après qu'elles ont été adoptées (1) ». A peine est-il besoin de faire remarquer combien ce contrôle préventif est différent du refus de sanction. D'abord l'influence du souverain sur ses ministres est chose très variable, comme nous l'avons dit, et dépend du prestige personnel du souverain, de ses rapports avec les mi-

(1) Cf. Anson, *Loi et pratique*, p. 359 de la traduction française, sur le droit de s'opposer à la présentation d'un bill, combiné avec « la dissolution royale ».

nistres. En outre, le roi ne peut apprécier préventivement que le principe d'un projet de loi; mais que deviendra celui-ci au cours des débats, avec les amendements adoptés, etc. ? Enfin, il est très douteux qu'un souverain puisse empêcher ses ministres de présenter un projet de loi qu'il blâme et trouve dangereux. Un ministre anglais l'a formellement contesté dans une dépêche officielle (1), et si l'on peut citer l'exemple de George III qui exigea de ses ministres la promesse écrite de ne pas présenter de bills sur l'émancipation des catholiques, il faut reconnaître que nous ne sommes plus au temps de George III. Doit-on penser que c'est avec l'agrément bien sincère de la reine Victoria que Gladstone soumit aux Communes le projet de Home Rule? (2).

Rossi, commentant la Constitution de 1830 dans son Cours de droit constitutionnel, voit dans le refus de sanction un moyen préventif, en ce sens qu'il « décourage les propositions extravagantes. Un projet de loi qui serait contraire aux principes établis, on ne l'imagine pas, parce qu'on sait que, quand même il passerait dans la première Chambre, il serait rejeté dans la seconde, et que, s'il passait dans la seconde, il pourrait encore être rejeté par le pouvoir exécutif ». En outre,

(1) Dépêche de Lord Carnarvon du 20 novembre 1866 (citée par TODD, *Parliamentary Government in the British Colonies*, p. 63). Il affirme qu'il n'y a ni loi ni coutume qui rende l'assentiment royal nécessaire pour la présentation d'un projet de loi, sauf si la mesure porte atteinte aux droits de la Couronne. Autrement, on pourrait s'opposer dans le Parlement à une mesure proposée, sous prétexte qu'elle n'a pas reçu l'assentiment du souverain. C'est affaire entre les ministres et le roi qui a le droit constitutionnel de les renvoyer, sauf examen de l'état de la politique générale. Et Lord Carnarvon prescrit aux gouverneurs des colonies de ne pas revendiquer ce prétendu droit de veto préventif.

(2) Notons une menace de refus de sanction intervenant à titre préventif dans une circonstance exceptionnelle relatée par Todd (cité par BRYCE, *La République Américaine*, I, p. 96 de la traduction). En 1858, les promoteurs d'un bill privé sur les chemins de fer furent invités à modifier leur projet, sans quoi la sanction serait refusée au cas où le bill serait voté. Ils consentirent à la modification.

il le considérait comme un remède préventif contre la *légismanie*, contre l'excessive multiplicité des lois. « Je le répète, ajoute-t-il plus loin, dans l'ensemble de nos institutions le veto n'est guère appelé à jouer d'autre rôle que celui de faire sentir aux auteurs des propositions, que leurs propositions doivent être plus réfléchies parce qu'elles pourraient être rejetées si elles n'étaient pas raisonnables, mais il n'est presque pas mis en usage ».

La *légismanie* ne s'est pas arrêtée depuis Rossi, mais il serait bien imprudent à un monarque de vouloir s'y opposer. La multiplicité des lois résulte surtout de la pression qu'exercent sur le législateur les masses populaires et malheureuses, récemment investies du droit de suffrage. A tort ou à raison, elles attendent de la loi l'amélioration de leur condition matérielle et morale. Et c'est en travers d'un torrent si impétueux qu'on voudrait élever la frêle digue d'une « négative » royale !

Non, sous quelque aspect qu'on envisage la question, on est forcé de conclure que le refus de sanction est une arme antique destinée à figurer au mur, dans une panoplie, mais qui ne peut plus servir dans les combats.

Un court examen de la pratique constitutionnelle des temps modernes achèvera de nous en convaincre.

XII

Prenons d'abord la France.

La Charte de 1814 réserve au souverain tout à la fois l'initiative et la sanction des lois. Aux termes du règlement des 20 juin-13 août 1814 (1), titre IV, le roi sanctionne la loi

(1) Ce règlement fut rédigé en forme de Déclaration royale, et adressé par Louis XVIII à ses « amés et féaux » sujets les pairs et les députés des départements. Le roi y « détermine les relations que la Chambre des pairs et celle des députés des départements *doivent* avoir avec S. M., ainsi que celles qu'elles *peuvent* avoir entre elles ». Discuté par les Assemblées et adopté avec amendements, ce règlement fut promulgué le 13 août 1814.

en faisant inscrire sur la minute l'ordre de publier et d'exécuter. Il signifie son refus de sanction en faisant annoncer, par le chancelier à la Chambre des pairs, par une lettre ministérielle à la Chambre des députés, que « le roi s'avisera ».

Mais cette formule, empruntée à l'Angleterre, n'a jamais retenti dans l'enceinte parlementaire. On cite, il est vrai, une loi de 1825 sur la piraterie et la baraterie qui, déposée par le gouvernement à la Chambre des pairs, n'a pas été sanctionnée bien qu'elle ait été adoptée par les deux assemblées. Comment cette infortune lui advint-elle? Ni les pairs, ni les députés, n'eurent la curiosité de s'en enquérir, et le comte Jaubert, qui fut heureux de découvrir ce précédent et de le mentionner dans son rapport de 1831, ne put en donner aucune explication. On le voit, il n'y eut, à aucun degré, conflit constitutionnel. On se mit d'accord, tacitement, pour oublier un projet, mal venu probablement.

L'histoire parlementaire du règne de Louis-Philippe présente un cas plus intéressant.

Ce prince, s'il était respectueux de la légalité, n'avait cependant aucune confiance dans le développement du régime constitutionnel en France. Jaloux de sa prérogative, il aurait voulu faire oublier que son pouvoir était issu des barricades. Il aimait à entendre parler de sa *quasi-légitimité*, de ses *sujets*. Tandis que ses amis les plus clairvoyants, comme Cuvillier-Fleury, auraient volontiers refait à neuf le contrat politique du pays et n'auraient même pas reculé devant la convocation d'une Constituante, ses conseillers favoris s'efforçaient de combattre l'idée de la souveraineté du peuple « dont les esprits étaient infectés » (Guizot), et lui proposaient « bonnement » d'inaugurer son règne par des donations à des couvents.

Il y avait un *système*, adopté dès le début du règne, et le roi déclarait lui-même qu'on « le pilerait dans un mortier »

plutôt que de l'en faire changer. Il écartait du pouvoir les ministres indépendants, et se vantait *d'équiter* les plus récalcitrants. Les nouveaux ministres, a dit M. Dupin, étaient tenus de suivre les errements des anciens et de mettre à leur boutonnière *la rose du roi*, symbole d'une volonté immuable (1).

Etant donnée cette tendance du souverain, un conflit constitutionnel avec les Chambres, qui avaient recouvré le droit d'initiative, n'aurait eu rien d'extraordinaire. Il n'y en eut point cependant, mais il se passa en 1831 un événement parlementaire qu'il convient d'exposer.

Le 24 août 1831, M. Boissy d'Anglas proposa à la Chambre des députés d'abroger les ordonnances par lesquelles le roi Louis XVIII avait, en 1815, dès son retour de Gand, annulé les grades militaires et les nominations dans la Légion d'Honneur conférés par l'empereur pendant les Cent-Jours. Militaires et décorés auraient retrouvé leurs grades et leurs décorations à la date où ils leur avaient été accordés. Le gouvernement, par l'organe du maréchal Soult, ministre de la guerre, ne s'opposa pas à la prise en considération. Il expliqua seulement que, sans attendre une intervention de la loi, le gouvernement n'avait jamais manqué de considérer les services rendus en 1815 devant l'ennemi comme la plus honorable des recommandations, qu'il avait réintégré dans leurs grades et décorations la plupart de ceux que Napoléon avait voulu récompenser, mais qu'il y avait lieu d'examiner chaque cas particulier.

Etudiée par une commission unanimement favorable, la loi

(1) Cuvillier-Fleury, *Journal Intime*, I, chap. 10, et II, p. 492. — Guizot, *Mémoires*, II, 12, et III, 21. — Odilon Barrot, *Mémoires*, t. I, p. 271, et pièces justificatives. — Dupin, *Mémoires*, t. III. — Tocqueville, *Souvenirs*. — Un ancien ministre qui a été intimement mêlé aux projets de restauration monarchique de 1873 déclare inadmissible la fameuse maxime *le roi règne et ne gouverne pas* (de Meaux, *Souvenirs politiques*, p. 319). « Les meilleurs libéraux, dit-il, ne l'ont jamais admise aux heures critiques et décisives ».

fut adoptée — avec d'importantes modifications — le 17 septembre, par 197 contre 153.

Cependant, au cours de la discussion, la proposition (comme il arrive souvent aux propositions que la générosité inspire) parut d'une application difficile. A partir de quelle date, et jusqu'à quelle date précise, l'Empire pouvait-il être considéré comme un gouvernement régulier? Napoléon avait distribué 511 croix sur le bateau même qui le ramenait de l'île d'Elbe; il avait signé trois listes de décorations à Grenoble, à Lyon, à Auxerre; il en avait conféré après son abdication. Etait-il déjà, était-il encore, dépositaire d'un pouvoir légitime? Certaines récompenses avaient été annoncées verbalement, au cours de manœuvres ou de revues par exemple, par des généraux en chef, du moins les intéressés l'affirmaient; mais il n'y avait aucune trace d'enregistrement. Quelle serait la valeur de ces promotions? Et puis, pourquoi ne pas réinstaller aussi les magistrats chassés de leurs sièges au mépris de l'inamovibilité? Comment réintégrer à leur rang d'ancienneté les bénéficiaires de la loi, sans préjudicier aux droits légitimes des tiers? Enfin, était-il constitutionnel de conférer des grades, des décorations, par voie législative? Un député avait dénoncé cet « empiétement épouvantable contre l'autorité royale ». On le dénonça avec bien plus de force à la Chambre des pairs.

Soult, notamment, soutint qu'il y avait là une procédure inconstitutionnelle. Le duc de Broglie, se plaçant sur le terrain politique, combattit une proposition qui tendait à reconnaître une légitimité impériale, dérivée du dangereux principe de la souveraineté du peuple et ratifiée par les « simagrées ridicules » du plébiscite. A ceux qui avaient exalté la défense nationale et flétri l'assassinat de Ney, il répondit que le retour de l'île d'Elbe était une monstrueuse folie et un crime de lèse-nation.

Cependant, la loi fut votée le 15 octobre à la Chambre des pairs par 45 voix contre 40. Un mot ayant été changé au

texte de la Chambre (1), celle-ci dut délibérer à nouveau. La loi fut définitivement adoptée le 17 octobre 1831.

Le 9 novembre, comme elle n'était pas encore sanctionnée, Mauguin voulut demander des explications au ministère. Il en fut empêché, comme nous l'avons dit, sous prétexte que la prérogative royale ne pouvait être discutée.

Quelques jours après, les 20 et 28 novembre 1831, paraissaient deux ordonnances royales rétablissant dans leurs grades et décorations les officiers et légionnaires des Cent-Jours qui n'avaient pas encore été l'objet d'une mesure de ce genre. Ces nominations devaient produire leur effet, comme rang et ancienneté, à dater du jour de la réintégration (ce qui était le système auquel les Chambres avaient fini par s'arrêter), 1 grand-officier, 6 commandeurs, 335 officiers et 3,735 chevaliers étaient ainsi réintégrés.

Il ne manquait plus, pour remplir les intentions de la Chambre, qu'à voter les crédits nécessaires pour liquider les pensions de retraite conformément aux nouveaux droits résultant des ordonnances. Ici on était bien obligé de s'adresser aux Chambres. Ce fut l'objet de deux projets de loi déposés en décembre 1831. Aucune allusion n'était faite dans l'exposé des motifs à la loi précédemment votée.

Un premier rapport fut déposé par un député de la Meuse, M. Etienne, le 21 décembre. Votre Commission, dit-il, a reconnu dans le projet soumis à vos délibérations « la signification indirecte du refus de sanction ». Il faut le dire « avec une entière franchise ». Cette réserve faite, il conclut à l'adoption du projet.

Le second rapport, présenté par le comte Jaubert, entre davantage dans l'examen de la difficulté.

L'opposition, dit-il, vous demande de rejeter le projet.

---

(1) Les grades, etc., sont *maintenus*, disait le texte de la Chambre; *reconnus*, avaient corrigé les Pairs.

Pourquoi? Parce que, dans son opinion, il y a empiétement sur les droits de la Chambre. Le roi n'a pas le droit de refuser silencieusement sa sanction. Les conseillers n'ont pas davantage le droit de faire servir la prérogative royale à sauvegarder leur misérable amour-propre ministériel. Le règlement de 1814 oblige à venir annoncer au Parlement que le roi entend « s'aviser ».

A cette thèse, le rapporteur répond qu'il n'y a aucun conflit. Le gouvernement est entièrement d'accord avec nous. Comme nous, il considère qu'il y a lieu à un grand acte de justice nationale. Tout au plus y a-t-il divergence sur une question de forme. Tout au plus y a-t-il *demi-refus*.

Et c'est dans ces conditions, pour un si léger dissentiment, qu'on voudrait venir discuter la prérogative royale et le droit de refuser la sanction « qui est et doit être absolu », qui « ne comporte ni exception, ni restriction », qui « est la plus sûre garantie de l'ordre constitutionnel »! On veut que le roi déclare qu'il *s'avisera*, conformément au règlement de 1814. Mais ce règlement est-il encore en vigueur? N'a-t-il pas disparu avec la charte octroyée? (1). En tout cas, et dans le silence de ce règlement sur le délai imparti au roi pour notifier son refus de sanction, ne serait-il pas naturel de lui laisser au moins jusqu'à la fin de la session, à l'exemple de l'Angleterre?

D'ailleurs le roi *s'est avisé*. Il a, par avance, donné satisfaction aux Chambres. Des hommes dignes de la reconnaissance nationale attendent les récompenses qui leur sont dues. Va-t-on les rendre victimes de misérables querelles d'amour-propre? Ainsi, par une tactique habile, tout l'odieux d'un ajournement était rejeté sur les représentants.

La thèse du gouvernement fut identique. Il insista sur son accord complet avec le sentiment qui animait les représen-

(1) Cet argument est fait pour étonner. On peut s'assurer, en effet, à la bibliothèque de la Chambre des députés, que l'annuaire de la Chambre pour 1831 contient le règlement de 1814, y compris le titre IV relatif à la sanction.

tants. Il avait trouvé à l'application de la loi des *difficultés insurmontables*. « Le roi a été heureux de trouver dans le cercle de ses prérogatives le pouvoir de reconnaître des intérêts et des services sur lesquels les sympathies de la Couronne sont en complet accord avec les vôtres ».

Après une véhémente protestation du général Lamarque (1), les crédits furent adoptés par les Députés, le 30 décembre 1831, à la majorité de 161 voix contre 111, et par les Pairs, le 13 février 1832, à la majorité de 79 voix contre 7.

Si nous analysons cet incident parlementaire qui passa presque inaperçu (2), nous constatons qu'il n'y eut ni conflit constitutionnel, ni véritable refus de sanction. Chambres et souverain étaient d'accord sur le fond. Quant à la forme, ce qui détermina les représentants à ne pas insister sur leurs droits prétendus, c'est qu'ils s'étaient aperçus que la voie législative, la réintégration en masse, aboutissaient à de vraies impossibilités.

De son côté, le roi avait cherché un *moyen* de ne pas opposer un refus de sanction nettement formulé. Imagine-t-on des ministres venant déclarer aux Chambres que le souverain entendait *s'aviser* à propos des récompenses dues aux derniers défenseurs de l'indépendance nationale? Imagine-t-on le parti que l'opposition et les partis inconstitutionnels auraient tiré d'une telle déclaration? La nation, elle aussi, se serait « avisée »!

Et d'ailleurs, peu de mois après, le roi faisait encore une fois l'expérience de l'impossibilité de refuser sa sanction, bien qu'il y fût incité par d'honorables scrupules.

---

(1) Le général reprocha notamment au gouvernement de chicaner sur les droits des légionnaires des Cent-Jours, alors qu'il tenait pour incontestées les 2188 croix de la Légion d'honneur décernées par Louis XVIII dans les trois jours qui précédèrent le 20 mars, et les 369 croix par lui distribuées à Gand!

(2) GUIZOT ne le mentionne pas dans ses *Mémoires*. M. THUREAU-DANGIN *(Hist. de la Monarchie de Juillet)* y fait à peine allusion.

Le 20 mars 1832 était votée une proposition, due à l'initiative parlementaire, qui exilait Charles X et sa famille, et défendait aux Bourbons de posséder des immeubles en France. Malgré les atténuations qu'elle avait subies à travers les débats des deux Chambres, cette résolution répugnait fort au roi Louis-Philippe. « Il avait tardé longtemps à la sanctionner, a dit Guizot (1), détestant sincèrement la moindre apparence et jusqu'aux simples mots de proscription et de confiscation ». Le souverain lui-même avoua sa répugnance à sanctionner, dans son entretien du 6 juin 1832 avec Odilon Barrot, Arago et Laffite (2). Mais il n'y eut qu'un retard, et le 11 avril 1832 la signature du roi était donnée.

XIII

Si de la France nous passons à l'étranger, et d'abord aux pays de régime parlementaire, nous voyons les souverains chercher à ne pas intervenir dans les luttes politiques. Ils s'efforcent plutôt d'incarner les idées que tous les bons citoyens doivent respecter, l'idée de patrie surtout. Pour conserver le bénéfice de cette attitude, ils ne doivent mécontenter, blesser, aucun parti. Pour demeurer nationaux, il leur faut rester neutres. Ce ne sont donc pas les couleurs d'une faction, c'est l'uniforme national, qu'ils portent.

En Italie, les rois s'enorgueillissent d'avoir été les principaux artisans du *risorgimento*, mais ils se conforment scrupuleusement à la volonté des Chambres. Une seule fois, en 1849, il y eut un conflit périlleux entre le souverain et le pouvoir législatif. Victor-Emmanuel venait de monter sur le trône, après le désastre de Novare, et avait été obligé de signer la paix avec l'Autriche. La Chambre hésitait à ratifier le traité, ajournait la discussion, voulait imposer des conditions. Ce

(1) *Mémoires*, III, 16.
(2) Odilon Barrot, *Mémoires*, t. I.

conflit pouvait entraîner la nation dans les complications les plus graves. Victor-Emmanuel, sur le conseil de Massimo d'Azeglio, prononça la dissolution et en appela directement, personnellement, au pays, par la proclamation du 20 novembre 1849. C'était un acte particulièrement dangereux, que justifiaient seules des circonstances exceptionnelles. Si les électeurs se prononçaient contre le roi, celui-ci ne pouvait qu'abdiquer ou faire un coup d'Etat. La nation eut confiance, sinon dans la parole du souverain, qui n'était alors que très médiocrement populaire, du moins dans celle de ses ministres et spécialement de Massimo d'Azeglio. Depuis lors, les rois d'Italie ont loyalement pratiqué le régime parlementaire, et l'on a pu dire que si Charles-Albert a longtemps hésité, s'il lui a fallu, avant d'octroyer le *Statuto*, vaincre des scrupules religieux et avoir l'assentiment de son confesseur, du moins, une fois la parole donnée, ni lui ni ses successeurs n'ont cherché à la reprendre, par des moyens violents ou hypocrites (1).

En Autriche, on cite une loi de 1867, sur les congrégations, que l'empereur n'a pas sanctionnée (2). Mais c'était dans l'année même où l'antique absolutisme luttait contre la liberté naissante. Depuis lors, toutes les lois de liberté et de sécularisation ont été ratifiées par François-Joseph, même celle qui abrogeait le Concordat avec Rome. On sait quels graves conflits suscite la prétention, actuellement affichée par ce souverain, d'exiger des ministres, par une sorte de veto préventif, l'engagement de ne pas porter atteinte à certaines bases essentielles de la Constitution de l'empire, et spécialement à l'organisation de l'armée.

L'article 25 de la Constitution belge (la plus ancienne du continent, disait le roi en ouvrant la session de 1892) porte que le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le roi, la

---

(1) Pietro Orsi, *L'Italia Moderna*, ch. 9 et 12.

(2) Giobbio, *Diplomazia ecclesiastica*, t. II, p. 393.

Chambre des représentants et le Sénat. Le roi sanctionne et promulgue les lois.

Ces dispositions ont été commentées avec éloge par des juriconsultes (1); mais elles ont paru tellement inefficaces au roi, et à certains de ses conseillers, qu'ils ont voulu les amender et les fortifier.

En 1891, le cabinet catholique Bernaert, effrayé par le mouvement gréviste de 1890, se décida à saisir les Chambres d'un projet de revision constitutionnelle, qui avait surtout pour objet d'élargir le droit électoral. Il en profita pour proposer de conférer au roi la faculté de consulter directement le peuple, soit sur des projets de loi, soit sur des lois votées mais non encore promulguées. C'était le veto combiné avec le referendum, la prérogative royale s'appuyant sur la volonté populaire directement exprimée.

Le roi avait vivement insisté pour que ce droit de referendum lui fût attribué. Il avait même menacé d'abdiquer s'il lui était refusé.

Dans l'exposé des motifs du 2 février 1893, le gouvernement faisait valoir que l'usage du droit de dissolution doit être réservé à des circonstances exceptionnelles. De même, le refus de sanction est une arme constitutionnelle dont le roi ne peut « *presque* pas user » ; il serait désirable de rendre cette arme plus efficace, et elle le deviendrait si l'usage qui en est fait devait être précédé d'un vote populaire favorable.

Mais cette intéressante proposition rencontra plus de faveur sur les bancs de l'opposition qu'au sein de la majorité. Les rares catholiques qui l'approuvèrent hautement, M. Nothomb notamment, se virent traiter de « bonapartistes » (2). Le rapporteur expliqua que le gouvernement avait considéré le referendum précédant le refus de sanction

(1) Notamment par M. Thonissen, professeur à l'Université de Louvain, la *Constitution belge annotée*.

(2) Chambre des représentants, Annexe à la séance du 29 mars 1893.

comme « un centre de résistance contre la démocratie, un pouvoir modérateur aux mains du roi » et, qu'au contraire, il était réclamé par les démocrates comme un moyen « d'étendre encore les droits de la multitude et d'assurer la prédominance du peuple ».

Le ministère déclara ne pas insister. Les amendements de la gauche tendant à reprendre la proposition, sous des formes diverses, furent repoussés par la commission. Les orateurs qui se hasardèrent à y faire allusion en séance furent interrompus par des imprécations contre le plébiscite, le césarisme et la Constitution française de 1852. Une objection plus sérieuse consistait à dire que l'appel du roi à la nation devant être contresigné par un ministre, le referendum royal eût été, en réalité, un referendum ministériel. Dans ce système encore, la théorie de l'arbitrage du souverain eût été une pure fiction (1).

Quittons maintenant les pays à régime parlementaire ; envisageons la Constitution de l'empire allemand ; elle nous fournira la preuve la plus décisive peut-être du peu d'efficacité du droit de sanction dans la pratique constitutionnelle moderne.

Les rédacteurs de la Constitution de l'empire allemand de 1871 n'avaient point à se préoccuper de concilier la prérogative souveraine avec les exigences du gouvernement de cabinet. Ils légiféraient pour un peuple plus soucieux d'ordre et de force qu'amoureux de liberté, pour un peuple naturellement enclin à la discipline et au respect. Ils définissaient les droits de l'empereur, alors que ce monarque venait d'être couronné dans le palais de Versailles, et qu'au prestige de la puissance souveraine il joignait la gloire du conquérant.

Enfin, le droit de sanction est conforme à la fois aux prin-

(1) Sur cette question, consulter l'ouvrage de M. Signorel, couronné par la Faculté de Droit de Paris, *Etude de législation comparée sur le referendum*, p. 212 et suiv.

cipes du vieux droit germanique et à l'invariable tradition de toutes les monarchies allemandes confédérées.

Jadis, l'empereur signait et scellait le *recez* (ou recueil des lois votées par la Diète). Il le faisait lire dans une séance solennelle par son chancelier, et exhortait tous les Etats à s'y soumettre (1).

De nos jours, dans toutes les monarchies confédérées, le souverain a le droit de sanction dans toute sa plénitude. La loi se forme par l'approbation qu'il donne s'il lui plaît et quand il lui plaît. Il peut la refuser, même si c'est lui qui a proposé la loi et qu'elle ait été adoptée sans changement. Non seulement le prince participe nécessairement au pouvoir législatif, mais on soutient même qu'il le possède tout entier, sauf sur les points où il a bien voulu consentir des restrictions (2).

Et cependant, malgré l'antique tradition, malgré l'exemple de toutes les lois fondamentales des Etats confédérés, les auteurs de la Constitution impériale n'ont pas attribué à l'empereur le droit d'accorder, et, par conséquent, de refuser sa sanction. Jugeant cette prérogative inutile, sinon périlleuse, ils l'ont délibérément écartée, par une innovation remarquable dans le droit monarchique. « Le pouvoir législatif, dit l'art. 5, est exercé dans l'Empire par le Bundesrath et le Reichstag ». Aucune mention n'est faite du consentement impérial. Aussi M. Laband, pour qui la sanction est l'affirmation de la volonté libre et souveraine de l'Etat (3), enseigne-t-il que c'est le Bundesrath qui possède le droit de sanction (4).

---

(1) Laband, *Droit public de l'empire allemand*, II, 6.

(2) Combes de l'Estrade, *Les Monarchies de l'empire allemand.*

(3) « Celui qui doit nécessairement écrire sur une loi la formule de sanction à la suite de la volonté d'un autre, souvent contre son propre gré et en raison d'une obligation constitutionnelle, ne donne vraiment pas la sanction. Le dépositaire du pouvoir législatif, c'est non pas lui, mais l'autre, celui qui a la faculté de décider en toute liberté », *op. cit.*, II, ch. 6.

(4) « Si une loi adoptée d'abord par le Bundesrath est intégralement adoptée par le Reichstag, le Bundesrath prend une nouvelle délibération pour présenter le projet à l'empereur afin que celui-ci le promulgue et le publie. Cette décision contient la sanction ». Laband, *ibid.*

C'est au Bundesrath, en effet, qu'a été réservée la faculté d'empêcher. Cette faculté, il l'exerce dans les mêmes conditions que les Chambres hautes ordinaires à l'égard des propositions de la Chambre élue au suffrage universel. En outre, un veto spécial est institué en ce qui concerne les modifications projetées aux lois concernant l'armée, la marine, et certains impôts d'Empire. Pour que les propositions relatives à ces affaires soient définitivement adoptées, il faut : 1° qu'elles obtiennent la majorité au Reichstag; 2° qu'elles obtiennent la majorité au Bundesrath; 3° que dans cette dernière majorité se trouvent les voix du *Præsidium*, c'est-à-dire de la Prusse (1). Or, cette puissance possède dix-sept voix sur cinquante-huit au sein du Bundesrath.

Ainsi, ce n'est pas à l'empereur, c'est à une assemblée, que le droit de veto a été remis. Malgré les conditions exceptionnellement favorables qui auraient rendu une intervention souveraine beaucoup plus aisée en Allemagne que dans bien d'autres pays, les auteurs de la Constitution n'ont pas voulu placer le monarque face à face avec la nation, dans une attitude de résistance.

Ils ont abrité, en quelque sorte, l'intervention impériale derrière l'écran de la Chambre haute (2).

XIV

C'est, en effet, sous cette forme que s'est souvent exercée l'influence des rois et leur faculté d'empêcher. Déjà lorsque George III voulut faire échouer le bill sur le gouverne-

(1) Dans les articles cités, dit Laband, « *Præsidium* et Prusse sont complètement identiques. Il est impossible à l'analyse logique la plus poussée de découvrir une différence théorique entre les dix-sept voix de la Prusse et la voix présidiale, ou d'opposer celle-ci aux autres ». LABAND, I, 5.

(2) Il n'est pas besoin de rappeler ici la composition du Bundesrath qui est une assemblée de représentants d'Etats. Nous ne mentionnons aussi que pour mémoire le minimum de quatorze voix exigé au Bundesrath pour tout projet de modification constitutionnelle.

ment de l'Inde et renvoyer le ministère Fox qui l'avait présenté, Lord Temple lui écrivit dans une note secrète : « Le refus de sanction du bill de l'Inde serait une mesure extrême, à laquelle on doit *préférer* le rejet par la Chambre des lords ». Pour obtenir ce rejet, Lord Temple reçut un pouvoir l'autorisant à dire que le roi tiendrait pour ennemi quiconque voterait le bill. Le complot réussit; le projet fut repoussé par les Pairs à huit voix de majorité.

La menace de l'inimitié du roi, les dons ou faveurs, les promesses, l'exclusion donnée à ceux qui ne se conforment pas aux désirs de la Couronne, telles sont les mesures qui ont jadis permis aux rois d'Angleterre de se former un parti au Parlement, et spécialement parmi les Lords.

Louis-Philippe n'agit pas autrement : la Chambre des pairs exerça pour lui le droit de veto. Dans son discours du 26 septembre 1848, Duvergier de Hauranne disait en défendant l'institution des deux Chambres : « Quant au dernier gouvernement, oh! mon Dieu, je crois, quant à moi, que la Chambre des pairs ne l'a ni sauvé, ni perdu, par la raison bien simple qu'elle n'existait pas (*Rires d'adhésion*). En lui enlevant l'hérédité sans lui donner l'élection, nous l'avions privée en 1831 de toute force, de toute puissance, de toute autorité. C'est une faute grave, à laquelle j'ai pris part et dont je m'accuse. Sous le dernier règne, *la Couronne ne parlait pas dans la Chambre des pairs, mais elle y votait*. Il résultait de là qu'elle n'y trouvait en réalité ni résistance, ni point d'appui efficace. *C'était pour elle un moyen commode, trop commode, d'exercer indirectement son veto;* voilà tout ce que c'était ».

C'est, en effet, un moyen commode d'exercer le veto, que de l'exercer par le canal, sous le couvert, des Chambres hautes. Collectivités, celles-ci peuvent, avec un moindre danger, affronter les risques de l'impopularité. Toutefois, elles ont été elles-mêmes obligées de devenir beaucoup plus prudentes. Leur rôle consiste à retarder, à différer, tout au plus à rendre

nécessaire une nouvelle consultation du pays. Puis elles s'inclinent. Elles se conforment de plus en plus à ce « concessionary principle », qui s'impose quand les privilégiés se trouvent en face des masses profondes du pays.

L'action des Chambres hautes, si affaiblie qu'elle soit, a servi à masquer le déclin progressif de l'autorité royale, comme un rideau de tirailleurs sert à masquer la retraite difficile d'une armée. Elle ne va pas jusqu'à dispenser la royauté de se soumettre.

Harrisson écrivait il y a plusieurs siècles : « La Chambre des communes a le plus haut et le plus absolu pouvoir du royaume, car par elle des rois et puissants princes ont été de temps en temps déposés de leurs trônes, des lois rendues ou abrogées, des criminels de toutes sortes punis, et une religion corrompue a été abolie ou réformée... C'est pourquoi tout ce qui s'y fait ne doit pas être attaqué, mais obéi » (1).

Les Communes sont arrivées à ce qu'il en soit ainsi. Comme les premières assemblées d'où le Parlement est issu, elles examinent et jugent, directement ou indirectement, toutes les questions d'intérêt national. Le refus de sanction, institution contemporaine de l'époque où le gouvernement est réellement dans les mains du roi, ne peut plus s'exercer, sauf, comme nous allons le voir, dans des cas tout à fait exceptionnels, en matière de législation coloniale.

Les Chambres des différents pays ont obtenu les mêmes résultats, et il convient de conclure ce rapide examen des Constitutions étrangères comme le fait M. Eug. Pierre. « Il est juste de constater que partout la volonté nationale est la seule source de la loi, la seule du moins que l'on avoue, et à laquelle on demande la force nécessaire pour commander l'obéissance » (2).

(1) « Description of England », cité par Ch. de Rémusat (*L'Angleterre au* XVIIIe *siècle*, Introduction).

(2) *Traité de Droit politique et parlementaire*, n° 50.

CHAPITRE II

LA SANCTION ROYALE DANS LES COLONIES ANGLAISES (1)

S'il est une période dans l'histoire constitutionnelle du peuple anglais qui mette en relief ses hautes qualités politiques, esprit de décision, suite dans les desseins, confiance inébranlable dans les bienfaits de la liberté, c'est bien celle où l'Angleterre a spontanément accordé à la plupart de ses colonies la plus large indépendance et les principes du *gouvernement responsable.*

Vers 1835, les colonies étaient pour nos voisins un sujet d'inquiétude. Le Canada surtout était en proie à de redoutables agitations; une insurrection y avait éclaté; l'idée d'imiter les peuples des Etats-Unis, à la fois en s'affranchissant du joug anglais et en fondant une République fédérative, y rencontrait une faveur croissante.

Inquiète, la métropole envoya lord Durham en qualité de Gouverneur général et de Haut-Enquêteur. Celui-ci n'hésita pas, dans son rapport de 1839, à conseiller comme unique remède, la concession de franchises locales allant jusqu'à une autonomie presque complète, et l'établissement aux colonies de ce régime parlementaire auquel la Grande-Bretagne doit plusieurs siècles de prospérité et de liberté.

D'ailleurs (et nous retrouvons ici encore une application des idées chères aux Anglais), ces modifications pouvaient se

---

(1) Consulter Todd, *The Parliamentary Government in the British Colonies*; Pierre Leroy-Beaulieu, *Les nouvelles sociétés anglo-saxonnes*; Métin, *Le socialisme sans doctrines*; Sir Charles Dilke, *Problems of Greater Britain*; Mignault, avocat à Montréal, *Manuel de Droit parlementaire*; Annual Register; Speyer, *Constitution juridique de l'empire colonial britannique*,

faire sans secousses, sans coupure avec le passé, par une simple adaptation des rouages anciens aux besoins nouveaux.

Les colonies étaient, en général, administrées par un gouverneur, assisté d'un Conseil exécutif et d'un élément électif plus ou moins important.

Par rapport à la colonie, le gouverneur n'était pas responsable. Il jouissait donc, à l'égard de ses administrés, de cette irresponsabilité qu'un effort séculaire a assurée, ou imposée, aux souverains anglais.

Donner au gouverneur le droit de nommer les membres du Conseil exécutif et lui imposer le devoir de les choisir dans la majorité des élus de la colonie, décider que ces conseillers ou ministres seraient responsables devant ces élus (et particulièrement devant la Chambre qui représente plus directement la volonté populaire); les obliger à résigner leurs fonctions dès qu'ils auraient perdu la confiance des députés, il n'en fallait pas davantage pour instituer tous les rouages du gouvernement parlementaire.

I

Cette politique fut immédiatement adoptée par le Cabinet de Londres, et appliquée dès 1841 au Canada. Elle est demeurée la doctrine invariable du gouvernement anglais. Celui-ci s'est de plus en plus abstenu de s'immiscer dans les affaires propres à chaque colonie, sauf dans certains cas exceptionnels où des intérêts d'Empire étaient engagés. Aucune considération passagère, aucune circonstance de fait, n'ont pu le faire dévier de cette conduite si fermement tracée. Le Parlement de Westminster s'est imposé la même règle. Sans doute il est toujours le « Grand-Enquêteur de l'Empire ». Sans doute, on a soin de réserver partout et toujours son autorité suprême, « his paramount supremacy ». Mais il s'est constamment refusé à se servir de cette autorité pour briser les décisions prises par les pouvoirs élus des colonies. Il a montré la plus

large bienveillance pour ces Parlements locaux, planètes dont il est le soleil. Bien loin de vouloir les régenter et les censurer, il a examiné leurs actes avec une bienveillance paternelle, et quand parfois la législation coloniale a empiété sur ses prérogatives propres, il s'est servi de son pouvoir suprême, de ce pouvoir qui fait trembler les rois, pour valider rétroactivement les résolutions illégales.

Vainement a-t-on dénoncé parfois des injustices véritables commises par les autorités coloniales, au préjudice même de sujets anglais : « En accordant le *self government* aux colonies », écrivait à un gouverneur du Queensland le duc de Newcastle, secrétaire d'Etat (dépêche du 26 mars 1862), « le gouvernement impérial était par avance persuadé que les colonies en feraient parfois un mauvais usage. Mais il est convaincu que les vices d'un gouvernement libre se guérissent d'eux-mêmes, et les colons montreront d'autant plus d'énergie et de prudence dans la législation et le gouvernement, s'ils savent qu'ils ne seront pas protégés contre leurs imprudences par l'autorité de la Couronne et du ministère ».

Les partis se sont succédé au pouvoir en Angleterre; les libéraux ont succédé aux conservateurs, et les conservateurs aux libéraux; mais le Colonial Office n'a jamais cessé de rappeler ces principes aux gouverneurs. Bien loin de leur suggérer des précautions ou des résistances, il les a toujours vivement exhortés à entrer résolument dans la voie nouvelle qui leur était ouverte, à se soumettre scrupuleusement à la majorité dans le choix des ministres, à donner à ces ministres un concours loyal tant qu'ils auraient la confiance des Chambres locales, à approuver toute loi votée par ces assemblées qui ne serait pas contraire à un intérêt d'Empire, quelle que pût être d'ailleurs sa valeur intrinsèque. Le gouverneur exerce une influence; il ne doit être l'homme d'aucun parti.

Le Cabinet et le Parlement anglais apparaissent ainsi aux habitants des colonies britanniques, non comme des surveil-

lants jaloux, mais comme les protecteurs suprêmes de leurs libertés et de leurs franchises, au besoin contre les gouverneurs mêmes. « Sur une question coloniale, a écrit un auteur canadien, nous sommes les maîtres, et nous serions au besoin appuyés par les autorités impériales » (1).

Le succès de cette politique a été considérable. Elle a détourné les Canadiens d'abord, les Australiens ensuite, de la tentation républicaine. Aussi a-t-elle été étendue, à la fois géographiquement et juridiquement.

Elle a été étendue géographiquement, en ce sens que le gouvernement responsable a été successivement octroyé à toutes les colonies où se rencontraient à la fois la volonté et la possibilité d'en jouir. Trois ans après la fin de la guerre du Transvaal des institutions représentatives, et bientôt un gouvernement responsable, ont été accordés à la nouvelle *colonie* (2). L'Angleterre d'ailleurs offre la liberté, mais ne l'impose pas : le système parlementaire a été supprimé, après un essai malheureux et à la demande des habitants, dans les possessions de la Jamaïque (3), du Honduras, et dans plusieurs des Iles Sous-le-Vent (4).

---

(1) MIGNAULT, *Manuel de Droit parlementaire*.

(2) Par lettres patentes du 31 mars 1905, une Constitution a été accordée au Transvaal. Elle institue un gouvernement représentatif composé d'une assemblée comprenant de six à neuf fonctionnaires, et de trente à trente-cinq membres élus. Le ministère n'est pas responsable devant l'assemblée. — Le nouveau ministère libéral a décidé d'abroger les lettres patentes et d'accorder immédiatement le *self government* local (Discours du trône du mois de février 1906).

Chypre, dès 1882, cinq ans après l'annexion, a également été dotée d'institutions représentatives et d'une assemblée où siègent douze membres élus et six fonctionnaires. De même pour Malte.

(3) En 1886 la législature de la Jamaïque est unanime à demander la suppression de tout ce mécanisme d'assemblées et de ministères responsables. On établit un gouvernement représentatif avec une assemblée où neuf membres sont nommés par la Couronne et neuf élus.

(4) Chacune des Iles Sous-le-Vent avait son parlement et son gouvernement, mais plusieurs d'entre elles en ont demandé la suppression.

Elle a été étendue juridiquement, en ce sens que les franchises locales ont été accrues progressivement ; il est devenu difficile d'en préciser les limites quand il s'agit du Canada ou de l'Australie. Et ce ne sont pas seulement ces Puissances qui jouissent d'une large autonomie; mais la liberté a été pour ainsi dire subdivisée. — Chaque province du Canada est un Etat distinct qui a son Parlement, son ministère, ses lois, le droit même de réformer sa Constitution. Trois de ces provinces (Ontario, Manitoba, Colombie) viennent de supprimer leurs Chambres hautes, détruisant ainsi l'une des parties essentielles de ce mécanisme parlementaire que la mère-patrie leur avait concédé comme un bienfait, et conseillé comme une panacée.

Que devient, dans ce système de colonies à peu près indépendantes, la participation du pouvoir à l'œuvre législative au point de vue du droit de veto, c'est ce que nous devons examiner maintenant.

II

L'application pure et simple aux colonies émancipées des principes anglais sur la sanction royale était évidemment impossible. Il ne pouvait être question de suspendre la validité de chaque bill voté par un Parlement colonial jusqu'à l'arrivée de l'approbation souveraine.

D'autre part, il sembla dangereux de renoncer complètement au droit d'approuver les lois, ou même de le livrer au gouverneur seul, sans appel ni recours.

Heureusement le passé fournissait un de ces *précédents*, chers à l'esprit politique de nos voisins. Il suffisait de se rappeler la condition des colonies du Nord-Amérique avant la guerre de l'Indépendance.

Les colonies dotées du gouvernement responsable tiennent leurs droits de constitutions qui sont à la fois écrites et octroyées.

Il suffisait donc de retenir, dans ces Chartes concédées, pour la mère-patrie, le droit éminent, — pour le gouverneur, son représentant, le pouvoir délégué — d'approuver les bills de Parlements coloniaux. On eut ainsi deux degrés de contrôle : 1° la sanction donnée par le gouverneur ; 2° le droit royal de désaveu ou de rejet.

1° *Sanction donnée par le gouverneur.*

Le gouverneur, mandataire du roi, a le droit de donner, en son nom, la sanction « *the royal assent* » à tous les bills que votent les Parlements coloniaux.

Comme la sanction royale, la sanction donnée par le gouverneur n'est pas motivée ; elle n'est soumise à aucun délai. Tant qu'elle n'a pas été donnée, la loi est inexistante. Enfin, elle est annoncée le plus souvent dans une forme solennelle, devant les Chambres assemblées.

La loi sanctionnée par le gouverneur entre immédiatement en vigueur. Mais, à la différence de la sanction royale, la sanction du gouverneur est soumise à une révision. Elle peut être désavouée, comme nous le verrons. En outre, le gouverneur peut, sans approuver ni rejeter le bill litigieux, le « réserver pour la signification du bon plaisir de Sa Majesté ». Dans ce cas, le mandataire remet la décision au mandant.

Quand un gouverneur doit-il refuser la sanction, ou *réserver* un bill ?

Ce point est réglé par les instructions qu'il a reçues. Seul, il a qualité pour les interpréter. Seul, il est responsable de leur exécution. L'avis de ses ministres ne le couvre pas, en ce qui concerne ses devoirs de fonctionnaire anglais.

Ces instructions sont tantôt spéciales à chaque gouverneur, tantôt générales et permanentes pour une colonie déterminée. Pour le Canada, les instructions du gouverneur général constituent de véritables pleins pouvoirs, sans réserve expressément formulée.

Les instructions récentes des gouverneurs du Cap et du Sud-Australie leur défendent notamment d'approuver les lois qui créeraient certains types de monnaie ou de papier-monnaie; qui imposeraient des droits différentiels (sauf exception); qui accorderaient des libéralités au gouverneur ; qui contiendraient des clauses contraires aux traités passés par l'Empire avec les puissances étrangères; qui concerneraient la discipline des armées de terre et de mer ; qui affecteraient les prérogatives de la Couronne, les droits et les propriétés des citoyens anglais ne résidant pas dans la colonie, ou bien encore le commerce et la navigation de l'Empire, etc.

Hormis ces cas exceptionnels, l'assentiment doit être donné, quelle que puisse être l'opinion du gouverneur sur les mérites et les conséquences de la loi. Lord Grey écrivait à un gouverneur du Canada : « En exerçant ce droit de refuser la sanction aux mesures qui vous seront soumises par votre Conseil, vous devez vous rappeler que ce pouvoir d'arrêter les mesures proposées par le parti au pouvoir, exige, pour demeurer efficace, qu'il soit employé avec la plus grande discrétion... Un tel refus est un motif légitime pour tous les membres du Conseil de donner leur démission. Ils ne manqueront pas de le faire s'ils sentent qu'ils ont avec eux l'opinion publique. Dans ce cas une concession à leurs vues deviendra tôt ou tard inévitable, *car il ne saurait être trop nettement reconnu qu'il n'est ni possible ni désirable de gouverner l'une quelconque des provinces du Nord-Amérique dans un sens opposé à la volonté de ses habitants* ».

Ces derniers mots expriment la pensée directrice de la politique coloniale britannique. Ils inspirent la conduite des gouverneurs aussi bien que l'attitude du ministère anglais.

2° *Droit royal de désaveu et de rejet.*

Ce droit se réfère à deux hypothèses bien différentes.

Tantôt, en effet, le gouverneur a approuvé un bill. Il l'a

sanctionné au nom de Sa Majesté. Le bill entre immédiatement en vigueur. Mais il est expédié à Londres avec un rapport explicatif, et soumis à la censure du Colonial Office. Dans un délai, qui est en général de deux ans (1) à dater de la réception de la loi, le roi en son conseil a le droit de l'annuler. C'est un véritable désaveu du mandataire, et ce désaveu n'a d'effet dans la colonie que pour l'avenir, à dater du jour où il lui a été notifié. Jusque-là le bill a été légalement en vigueur.

Tantôt, au contraire, le gouverneur a *réservé* la loi. Celle-ci demeure un projet à moins que dans un délai, qui est en général de deux ans, le roi en son Conseil n'ait donné la sanction. Cette approbation n'a d'effet qu'à compter du jour où elle a été notifiée à la colonie. La réserve, par le gouverneur, restitue à la Couronne le droit de sanction tel que nous l'avons défini, avec la seule particularité du délai prescrit.

Par une exception unique, le gouverneur général du Canada est investi du droit de statuer en dernier ressort, aux lieu et place du souverain, sur les bills votés par les législatures provinciales de cette Puissance. Dans chaque province, la législature vote les lois; le lieutenant-gouverneur approuve, rejette, ou réserve. Le gouverneur général approuve, désavoue, ou rejette, sans appel.

Quant aux motifs qui peuvent décider la Couronne à user du droit de veto, ils se rapportent tous aux intérêts généraux de l'Empire et notamment à ses relations avec les puissances étrangères. Le refus de sanction n'est une protection que pour la mère-patrie. Il n'est, à aucun degré, une tutelle officieuse, destinée à relever les colonies des imprudences qui ne nuisent qu'à elles-mêmes.

Les Anglais ont peu de goût pour le *paternalisme*. Ils croient que c'est en pratiquant la liberté qu'on apprend à ne pas en mésuser. Aussi voit-on le Colonial Office plus hardi

(1) Un an pour l'Australie, ESMEIN, *Droit Constit.*, p. 11.

encore que les gouverneurs dans l'approbation des bills coloniaux, constatation particulièrement remarquable si l'on songe que les ministres anglais ne subissent pas, comme les gouverneurs, la pression de l'opinion et des partis locaux.

Todd a dressé le tableau des bills *réservés,* et il a relevé les conséquences qu'ont eues ces réserves.

Depuis la mise en vigueur des différentes constitutions coloniales jusqu'à la fin de 1890, 175 lois ont été réservées; 12 ont été rejetées par la Couronne. Les gouverneurs, pendant la même période, en ont rejeté à peu près autant. Si nous envisageons spécialement le Canada, nous trouvons que de 1867 à 1891, deux lois votées par le Parlement canadien, et 70 lois votées par les législatures provinciales (sur près de 13,000), n'ont pas été approuvées. On sait quelle législation énergiquement socialiste ont pu adopter les Chambres australiennes, sans rencontrer aucun obstacle de la part de la Couronne.

Souvent, même quand le Cabinet de Londres ne croit pas pouvoir approuver une loi, il suggère des modifications plutôt que de rejeter brutalement.

Notons ici quelle gamme variée de moyens adoucis et de procédés dilatoires offre, pour faire échouer un projet de loi dangereux, le système constitutionnel que nous venons d'exposer.

La loi peut être rejetée par la Chambre haute locale, ou cassée pour inconstitutionnalité par la Cour suprême de la colonie. Le gouverneur peut ne pas donner son assentiment, prendre sur lui toute l'impopularité de la mesure, gagner du temps et permettre à l'opinion de changer. Si le gouverneur a approuvé la loi, le Cabinet de Londres a un an ou deux pour désavouer; pendant ce délai, la loi sera en vigueur, les inconvénients apparaîtront et amèneront peut-être un changement dans le sentiment public. Enfin, si le gouverneur a réservé la loi, les conseillers de la Couronne ont encore un délai de deux ans ; pendant cette période, ils peuvent faire la sourde

oreille, avec l'espoir qu'une agitation passagère se calmera, que d'autres préoccupations viendront distraire l'attention.

Le veto de la Couronne n'est, on le voit, qu'une suprême ressource.

Examinons cependant quelques cas où il s'applique.

III

C'est d'abord le devoir de la Couronne de rejeter tout bill contraire à une loi impériale applicable à la colonie, ou qui dépasserait les droits qui ont été conférés à celle-ci par le Parlement anglais. Les bills de cette nature sont déclarés « nuls et de nul effet » par les secrétaires d'Etat aux colonies ; mais, après avoir affirmé le principe, ils s'emploient souvent à en atténuer les conséquences.

En effet, ce sont ici les susceptibilités du Parlement anglais qu'on ménage. Or, la « mère des Parlements » est, comme nous l'avons dit, fort indulgente pour ses rejetons éloignés, et toujours disposée à amnistier leurs écarts.

En 1873, Lord Dufferin, gouverneur général du Canada, transmettait à son gouvernement (en le signalant à son attention), un bill qu'il avait approuvé, non sans hésitation, et par lequel les deux Chambres du Canada s'étaient attribué le droit d'entendre des témoins sous la foi du serment. Qu'une telle prérogative ne leur eût pas été accordée par la Charte fondamentale de 1867, on en pouvait d'autant moins douter qu'à cette époque, les Chambres anglaises elles-mêmes n'en jouissaient pas. Le bill fut annulé pour inconstitutionnalité. Mais dès 1875, le Parlement de Westminster reconnaissait aux Chambres du Canada le droit de passer des actes déterminant les prérogatives de leurs membres, à la seule condition que ces prérogatives ne fussent pas plus étendues que celles dont jouissaient les représentants anglais dans cette même année 1875.

Le Canada vote encore, en 1872, une loi sur la propriété littéraire, contraire à la législation du Royaume-Uni. Elle est réservée. Les conseillers de la Couronne gardent le silence. Interpellés en 1874, ils répondent que la loi dont il s'agit est nulle et de nul effet, mais, en 1875, ils se font autoriser par le Parlement à la sanctionner.

Le conflit des lois peut produire de graves inconvénients quand il porte sur l'état des personnes. Aussi le gouvernement anglais a-t-il longtemps arrêté les bills coloniaux permettant le divorce, ou autorisant le mariage, dans des cas où la loi anglaise ne l'admet pas. Tel est le cas notamment des mariages entre beau-frère et belle-sœur. Des bills de ce genre, votés un peu partout, en Australie, à Ceylan, au Canada, ont été réservés ou rejetés. On sent, en effet, quelles conséquences préjudiciables peuvent résulter de ces contradictions, pour la validité des mariages et la légitimité des enfants, quand des sujets anglais se marient aux colonies. En 1890 encore, un bill de la colonie de Victoria a été cassé. Mais il ne saurait être question de pareils veto aujourd'hui, dit Sir Charles Dilke. Tout au plus s'efforce-t-on de gagner du temps, et s'assure-t-on que la loi répond vraiment à un désir de la population. En 1892, un bill d'une colonie du Sud-Africain autorisant le mariage entre beau-frère et belle-sœur a été rejeté, « comme n'étant pas réclamé avec assez d'insistance par les habitants ». Ceux-ci n'ont donc, pour l'obtenir, qu'à le réclamer « avec assez d'insistance ».

IV

C'est un devoir aussi impérieux pour les conseillers de la Couronne d'arrêter les résolutions locales qui porteraient atteinte aux rapports de l'Empire avec les puissances étrangères, ou, à plus forte raison, qui violeraient des traités conclus avec ces puissances par le gouvernement anglais, avec l'approbation des Chambres.

Les principes sont certains : le droit de traiter est une prérogative essentielle de la souveraineté ; les colonies ne sont, au regard des étrangers, que des possessions anglaises ; le roi et ses conseillers les représentent seuls. S'il est un cas où le veto doive s'appliquer, c'est bien pour faire respecter la signature donnée au nom de la nation tout entière.

Mais si les principes sont clairs, l'application en a été souvent délicate.

N'oublions pas, en effet (et il faut un véritable et constant effort à un Français pour se le rappeler), n'oublions pas ce que sont ces *colonies* anglaises à gouvernement responsable. N'oublions pas ce que sont notamment l'Australasie et le Canada, véritables Etats ayant leur nationalité distincte, leur autonomie législative à peu près complète, le droit absolu de s'imposer, de voter des tarifs douaniers sans l'approbation, et même contre les intérêts les plus évidents, de la métropole, d'organiser leur propre défense. Peut-on négliger les vœux de ces Puissances quand on négocie avec les Etats étrangers, comme les représentants de la souveraineté française négligeraient les protestations d'un département lésé par un accord international? La règle fondamentale de la politique anglaise envers ses colonies est, nous l'avons vu, qu'elles ne doivent pas être gouvernées dans un esprit contraire à la volonté de leurs habitants; mais cette volonté est-elle moins respectable quand il s'agit de traités de commerce que de tarifs douaniers? L'effet ne peut-il pas être identique dans l'un et l'autre cas? L'Angleterre ne s'est pas reconnu le droit, malgré les vives protestations de ses Chambres de commerce, d'empêcher le Canada de voter, et de maintenir obstinément, les tarifs protectionnistes contre les produits mêmes de la mère-patrie ; ne serait-il pas étrange d'user d'autorité pour imposer aux Canadiens un traité de commerce défavorable?

En réalité, les « colonies » anglaises dont nous parlons, spécialement le Canada et l'Australasie, sont des nationalités

distinctes, et il serait souverainement imprudent à l'Angleterre de marquer le conflit entre leurs intérêts et les siens.

Aussi voyons-nous la métropole, dans les nouveaux traités qu'elle conclut, réserver l'option de ses colonies qui peuvent, au mieux de leurs intérêts, en revendiquer le bénéfice, ou, au contraire, en repousser la charge (1). Elle adjoint à ses propres négociateurs un agent spécial de la colonie intéressée ; il en a été ainsi pour le Canada dans les tractations de 1892-1893 avec la France. La législation britannique se borne alors à prêter aux représentants spéciaux de la colonie le prestige de son influence.

Cette situation de fait a naturellement influé sur les applications du veto de la Couronne qui auraient pour but de protéger, contre les bills coloniaux, les stipulations de traités antérieurement conclus et exécutoires dans tout l'Empire.

La question s'est présentée, avec une acuité toute particulière, en Australie, à propos de l'immigration des travailleurs de race jaune.

Interdire cette immigration, empêcher l'avilissement des salaires qu'elle entraîne, a été une des mesures que l'opinion populaire en Australie a le plus énergiquement réclamées, au moment précis où l'Angleterre était engagée en Extrême-Orient dans une politique qui devait aboutir à l'alliance avec le Japon.

En 1876, le Queensland vote une loi imposant une patente majorée aux étrangers venus d'Asie et employés dans les mines. Malgré les plus vives instances de ses ministres qui invoquent les libertés de la colonie, malgré l'avis de l'attorney-général lui-même, le gouverneur réserve la loi ; il craint, dit-il, qu'elle soit contraire aux traités avec la Chine. Le

(1) Notamment pour le traité anglo-italien du 15 juin 1883. En vertu de l'art. 19, le Canada, le Cap, l'Australie du Sud, ont refusé d'accéder, SPEYER, *op. cit.*

27 mars 1877, Lord Carnarvon, secrétaire d'Etat aux colonies, déclare que, malgré tout son respect pour le *self government* de la colonie, il ne peut conseiller à la reine de sanctionner des résolutions de ce genre. Sans doute, des lois semblables ont été précédemment votées sans opposition par la colonie de Victoria; le Colonial-Office s'est borné à avertir le gouvernement de cette colonie des graves inconvénients de principe que soulève toute législation exceptionnelle ayant pour objet d'exclure des possessions de la Reine les sujets d'un Etat en paix avec l'Angleterre. Mais, depuis lors, ces lois ont été abrogées, à la grande satisfaction de S. M. Le gouverneur du Queensland a donc sagement agi en réservant l'approbation, conformément à l'article 11 de ses Instructions, qui vise les lois pouvant préjudicier aux droits des sujets de S. M. ne résidant pas dans la colonie.

Cette dépêche fut le point de départ d'une vive agitation. Le Queensland protesta contre cette prétention de l'Angleterre de lui imposer la présence d'une population chinoise malgré la volonté, malgré les intérêts matériels et moraux, des habitants de la colonie. Il invita les autres Etats australiens à des conférences et à une action commune pour la défense de leurs libertés menacées. En même temps, de nouvelles mesures sont votées. Un impôt de capitation est imposé à l'immigrant chinois; celui-ci doit verser dix livres en débarquant ; cette somme lui est restituée s'il quitte la colonie avant le terme de trois ans, sans avoir commis de délit et sans avoir rien coûté aux œuvres d'assistance publique. Ces dispositions furent approuvées avec répugnance par le gouvernement anglais, qui exprima l'espoir qu'elles seraient bientôt abrogées.

Cet espoir ne s'est pas réalisé. Bien au contraire, les mesures votées étant inefficaces, on éleva des barrières de plus en plus hautes. Le nombre des passagers chinois que les vaisseaux peuvent amener dans les eaux du Queensland a été

fixé proportionnellement au tonnage; la somme d'argent qui doit être versée à l'arrivée a été portée à trente livres et n'est plus remboursée. L'immigration asiatique recula et descendit au-dessous du chiffre de l'émigration. Ce succès encouragea les autres Etats à voter des mesures semblables. Des conférences eurent lieu à Melbourne et à Sidney, pour établir des législations identiques et pour adresser à Londres des représentations jointes. En 1896 encore, une conférence des premiers ministres s'est tenue à Sidney. On s'occupa du traité que l'Angleterre préparait avec le Japon, et l'on résolut de protester contre l'article relatif à la liberté d'établissement des sujets des deux nations. Comme les Chinois, les Japonais sont tenus en Australie pour des immigrants « non désirables ».

Aussi prend-on un peu partout des mesures législatives contre les travailleurs de race jaune, soit que des règlements de police, ou des taxes, s'opposent à leur débarquement, soit que les lois protectrices du travail les soumettent à un régime exceptionnellement sévère (défense d'habiter les *villages*; défense de travailler, *même à domicile*, de cinq heures du soir à sept heures du matin ; assimilation aux manufactures de tout atelier où travaille ne fût-ce qu'un seul Asiatique) (1). Le boycottage complète d'ailleurs l'action de la loi.

Au mois d'août 1905 encore, le premier ministre de la Confédération d'Australie a énergiquement affirmé le principe de l'*Australie blanche*.

Contre un courant si prononcé, la métropole n'a pas pu lutter ouvertement.

Elle a parfois trouvé un appui dans les Chambres hautes coloniales qui ont rejeté les mesures les plus violentes. Parfois aussi les Cours suprêmes ont cassé des décisions législa-

(1) Paul LEROY-BEAULIEU, *Les nouvelles sociétés anglo-saxonnes*, p. 153 et 168.

tives, ou des actes ministériels, pour cause d'inconstitutionnalité (1).

C'est ainsi qu'en 1888, le gouvernement de la Nouvelle-Galles-du-Sud (malgré les protestations antérieures de l'ambassadeur de Chine à Londres), prévenu d'un débarquement prochain de Chinois, déclare qu'il s'y opposera par tous les moyens. Une lettre comminatoire est envoyée au Secrétaire d'Etat anglais. Un bill est présenté qui défend de naturaliser des Chinois, et qui révoque les naturalisations de cette nature antérieurement accordées ! Ordre est donné aux Chinois de quitter la colonie, et on les arrête préventivement pour les expulser. Le bill est voté dans la journée à la Chambre basse ; mais la Chambre haute refuse de le mettre à son ordre du jour. La Cour Suprême, de son côté, délivre immédiatement des *writs d'habeas corpus* aux Chinois détenus, et déclare que le gouverneur n'a pas qualité pour expulser des étrangers des possessions de Sa Majesté.

A Victoria, la même année, on empêche un Chinois de débarquer, alors qu'il s'offre à payer la taxe prescrite. Les juges de la Cour Suprême, à la majorité de quatre voix sur dix, refusent au gouverneur le droit d'expulser un étranger.

Il est enfin arrivé que la métropole laisse les colonies s'arranger officieusement avec les puissances intéressées. Les autorités du Queensland, en présence d'une arrivée imminente de colons japonais qui soulevait une dangereuse émotion, s'adressèrent directement aux représentants du Japon ; ceux-ci se montrèrent beaucoup plus conciliants qu'on n'aurait pu espérer dans une question touchant à l'amour-propre national. Un arrangement amiable intervint en février 1901.

Il n'en fut pas de même au Canada. En 1901 également, le gouverneur général dut annuler un bill de la Colombie Bri-

(1) De même, la Cour fédérale des Etats-Unis a annulé, comme contraire aux traités, une loi d'un Etat confédéré, qui excluait les ouvriers chinois de certains travaux publics.

tannique contre l'immigration asiatique. Le gouvernement anglais en fut très satisfait : on était, en effet, en 1901, et il s'agissait du Japon.

V

On voit combien le refus de sanction a changé de caractère en s'exerçant au delà des mers sur des bills votés par les Chambres des colonies à gouvernement responsable.

Il n'est pas, à vrai dire, une protection ordinaire, normale, du pouvoir exécutif contre les empiétements du législatif, une garantie pour les intérêts permanents des colons contre les entraînements de leurs élus.

Quelque préjudiciable qu'un bill puisse être pour la prospérité de la colonie, s'il n'expose pas le Royaume-Uni à des représailles étrangères, s'il ne viole pas ouvertement les droits réservés à la Couronne et au Parlement d'Angleterre, le gouverneur le signera, impassible. Inutile d'ailleurs d'en appeler à Londres : le Colonial Office approuvera le gouverneur et, au besoin, lui rappellera son *devoir* de ne pas s'opposer aux lois qui n'excèdent pas les limites extrêmes précisées ci-dessus.

Aux colonies comme en Angleterre, le gouvernement est dans les Chambres, et spécialement dans la Chambre qui représente l'élément le plus populaire.

Si les Australiens ou les Canadiens avaient voulu instituer un contrôle permanent, efficace, exercé par le pouvoir exécutif sur les résultats du travail législatif, un droit d'apprécier la valeur intrinsèque de chaque loi confié au premier magistrat du pays, c'est aux Etats-Unis qu'ils auraient dû chercher leurs exemples.

Le désaveu des lois devient ainsi un acte par lequel une nation rappelle à une autre nation (car c'est bien le terme qui convient à des Puissances comme le Canada ou l'Australasie) le lien de dépendance, si faible qu'il soit, qui subsiste entre elles,

Immédiatement l'on sent combien cet aspect du veto en rend l'application difficile. Ce ne sont plus des agitations sur le terrain constitutionnel que le refus de sanction peut susciter, mais bien des tendances séparatistes !

En effet, quand le président des Etats-Unis opposait son veto à des lois contre l'immigration chinoise, certes l'émotion était grande. Mais nul ne pouvait le soupçonner de servir d'autres intérêts que ceux du pays qui l'avait élu et qui lui avait donné le droit de veto. Le président comprenait ces intérêts autrement que les membres du Congrès, et voilà toute la différence. Il rappelait aux députés et aux sénateurs le devoir de respecter des traités qu'ils avaient eux-mêmes examinés et ratifiés, les jugeant conformes à la prospérité du pays. D'ailleurs le dernier mot restait au Congrès, qui pouvait admettre ou annuler le veto.

Au contraire, et malgré toutes les fictions constitutionnelles, quand les conseillers de la Couronne désavouaient des bills de Parlements australiens contre les ouvriers de race jaune, c'étaient des ministres du roi d'Angleterre, responsables uniquement devant le Parlement anglais, qui intervenaient pour servir des intérêts anglais, pour assurer la direction générale de la politique extérieure anglaise, pour faire respecter des traités signés et ratifiés par des représentants anglais seuls. Les Parlements australiens n'avaient pas été saisis de ces traités, qu'ils auraient certes bien vite repoussés comme particulièrement néfastes et préjudiciables aux intérêts de leur pays. Ils n'avaient d'ailleurs aucun moyen légal de briser le désaveu de la Couronne si celle-ci avait persisté dans son refus.

Et l'on voit toutes les conséquences de cette opposition de principes.

Appuyés sur une partie de l'opinion dans leur pays, les présidents Hayes et Arthur ont pu tous les deux arrêter les bills de 1879 et de 1882 contre l'immigration chinoise.

Obligée de lutter contre l'opinion en Australie, la Couronne a dû céder après une résistance incertaine, de crainte d'exaspérer les tendances séparatistes qu'une large autonomie encourage nécessairement (1).

Aussi des écrivains autorisés (2) pensent-ils que le refus de sanction est destiné à disparaître en matière coloniale, comme il a disparu du Droit constitutionnel anglais, et cette prérogative royale se montre, ici comme partout, impuissante à intervenir efficacement dans la vie politique moderne.

(1) Boutmy, *Etudes*, 4e édit., p. 23.
(2) Sir Charles Dilke, *Problems of Greater Britain*, Conclusion.

CHAPITRE III

LE VETO PRÉSIDENTIEL

Nous avons essayé de montrer quelle est la nature du droit de sanction. On peut en résumer ainsi les principaux caractères :

La sanction est un privilège héréditaire du prince, dont l'objet est la défense, non de la puissance exécutrice, mais de la prérogative royale;

La sanction est un droit que le prince exerce comme partie intégrante du pouvoir législatif; la loi votée par les Chambres n'existe pas tant qu'elle n'a pas reçu la sanction royale. Aucun délai, aucune formalité, ne peuvent suppléer à l'absence de cette condition intrinsèque de validité;

L'exercice du droit de sanction n'est soumis à aucun contrôle, à aucun recours. En conséquence, le monarque n'est nullement tenu de motiver ses refus de sanction ;

La sanction est, en théorie, une décision souveraine, le véritable acte législatif qui décide du sort de la loi. Elle est donc inconciliable avec les principes modernes, appliqués en fait ou proclamés en droit, qui assurent le pouvoir du dernier mot aux représentants élus par la nation. Aussi la négative est-elle partout tombée en désuétude, et la sanction n'est qu'une modalité de la promulgation, l'apposition d'une formule exécutoire.

A tous ces points de vue, le veto apparaît, non seulement comme tout à fait différent de la sanction, mais comme l'opposé, le contraire, de cette institution.

Cependant une objection se présente immédiatement : comment est-il possible qu'il y ait antinomie entre les deux insti-

tutions, alors que le veto a été importé en Amérique par l'Angleterre elle-même, comme une prérogative exercée par la Couronne ou par ceux auxquels elle déléguait ce droit ? Bien loin d'y avoir opposition, n'y a-t-il pas filiation directe ?

I

Il est parfaitement exact que l'Angleterre a importé en Amérique, non pas seulement le veto, mais toute une floraison de veto.

On sait qu'il existait, dans les établissements anglais de l'Amérique du Nord, avant 1776, trois formes distinctes de gouvernement : 1° le gouvernement de propriétaires, où les attributs principaux de la puissance publique appartenaient à quelques personnes ; 2° le gouvernement de charte, où ces pouvoirs étaient exercés par le peuple ; 3° le gouvernement de province royale, où ils étaient délégués à des fonctionnaires nommés par le monarque.

Partout les colons avaient reçu expressément, ou conquis de haute lutte, le droit d'édicter des lois locales et de consentir les impôts, soit dans des assemblées du peuple tout entier, soit par l'organe de représentants élus.

Cependant, les décisions ainsi prises devaient recevoir, suivant les cas, l'assentiment du gouverneur ou l'assentiment du gouverneur et des propriétaires. Cette question a été complètement exposée dans l'ouvrage de M. Gourd, *les Chartes Coloniales et les Constitutions des Etats-Unis* (1) ; on y trouvera notamment avec quel luxe de précautions le philosophe Locke avait assuré la faculté d'empêcher au profit des propriétaires, dans la Constitution qu'il rédigea pour la Caroline.

Mais, quelle que fût la forme de gouvernement d'une colonie, les lois qu'elle édictait étaient soumises au consen-

---

(1) T. I et II.

tement du roi. Ce droit prenait sa source, tantôt dans un texte formel de la Charte concédée, tantôt dans la clause qui était invariablement insérée dans ces documents pour obliger les colons à ne pas se départir de la fidélité due à la Couronne, à n'édicter que des lois en harmonie avec les lois, statuts et droits du royaume d'Angleterre, « au moins autant que les convenances le permettront » (Charte du Maryland 1632) « autant que la nature et la Constitution du lieu le permettront » (Patentes des Plantations de Providence 1643) (1).

De ces dispositions, on faisait dériver le droit pour le souverain (peut-être avec le concours de la magistrature quand il y avait une charte, un contrat, pouvant donner lieu à annulation par décision judiciaire) de reviser et d'annuler les lois ainsi édictées par les pouvoirs locaux. Et ici nous trouvons un double degré de contrôle.

C'est d'abord le gouverneur qui exerce le droit de veto. Il l'a partout, sauf dans le Connecticut et le Rhode-Island, où ce fonctionnaire est électif et représente le peuple. Le Conseil exécutif est souvent associé à l'exercice du veto.

Mais la décision du gouverneur n'engage pas le roi. Celui-ci examine l'affaire à nouveau, en appel. On a soin de spécifier que des exemplaires de la loi votée lui seront envoyés par des navires différents, dans un délai déterminé. « La nécessité de l'approbation royale fut réellement la règle constante, écrite ou non, dans les provinces royales, dit M. Gourd. Il y a lieu de croire qu'elle prévalait dans toutes les colonies, sans être toutefois aussi absolue dans le Maryland que dans les autres ».

Cependant, le droit royal est un droit de révision, de cassation. Si le gouverneur n'a pas fait de réserves, on s'attend à ce que la loi sorte son effet, à moins cependant qu'elle ne lèse les intérêts de la métropole. Aussi l'approbation peut-elle être

(1) GOURD, I, p. 247 et 260.

tacite, résulter de l'expiration d'un certain délai; parfois la loi est immédiatement exécutoire sauf annulation (1).

On voit quelles modifications a subies la sanction en s'exerçant au delà des mers. Cependant, nulle part il n'est question de l'obligation de motiver le veto : le droit royal demeure entier, absolu, souverain.

Le veto par lui-même est-il contesté? L'institution apparaît-elle comme ayant un caractère odieux? Non, en principe.

Les colons sont de très loyaux sujets. Ils ne se révolteront pas pour conquérir leur indépendance et répudier les lois et les coutumes anglaises, mais, au contraire, pour revendiquer les droits que ces lois et ces coutumes assurent à tout citoyen anglais.

Ce qu'ils veulent, c'est la liberté de conscience, la liberté civile, le droit de jouir d'un gouvernement paisible; c'est surtout le droit fondamental de ne payer que des impôts consentis par leurs représentants. Ils se soumettent au veto royal. Ils trouvent naturel, comme l'explique la Charte de la Pensylvanie de 1681, que le monarque puisse rejeter les lois et empêcher que les colonies ne s'écartent, par une fausse interprétation, involontaire ou préméditée, des règles auxquelles elles sont soumises et qui garantissent la fidélité et l'obéissance vraiment dues au roi (2).

Il en est de même (toujours en principe) pour le veto des gouverneurs. Les colonies soutiennent parfois contre ces fonctionnaires des luttes violentes ; elles les affament et les réduisent, selon la plainte de l'un d'eux, « à la condition de Sancho-Pança ». Mais c'est parce qu'elles trouvent ces gouverneurs tracassiers, despotes, prévaricateurs, et non parce qu'elles ne veulent pas avoir de gouverneurs, ou parce qu'elles leur contestent le droit de veto. Cette institution ne les choque

(1) Sur les dispositions des Chartes en ce qui concerne le veto royal, voir Gourd, II, p. 20 et suiv.

(2) Gourd, II, p. 23.

point. D'ailleurs, les colons sont des sages, mûris par l'expérience, qui écrivent dans la préface du plan de gouvernement de la Pensylvanie : « Il y a à peine, dans le monde, une seule forme de gouvernement, si mal imaginée par ses premiers fondateurs, qu'entre de bonnes mains elles ne puisse faire assez bien. L'histoire nous apprend d'ailleurs que les meilleures, entre de mauvaises mains, ne peuvent rien faire qui soit grand ou bon, témoin les Etats juifs et romains. Les gouvernements, comme les pendules, vont du mouvement que les hommes leur donnent ; et, comme les gouvernements sont faits et mus par les hommes, de même sont-ils conduits par eux à leur ruine. C'est pourquoi les gouvernements dépendent des hommes plus que les hommes des gouvernements. Que les hommes soient bons et le gouvernement ne pourra être mauvais, ou, s'il l'est, les hommes le rendront bon. Mais que les hommes soient mauvais, si bon que puissse être le gouvernement, ils s'efforceront de le gâter et de le corrompre à leur manière (1). »

A l'égard de colons si résignés, de sujets si patients, le roi, le Parlement, les gouverneurs, furent aussi *mauvais* que possible, et l'abus du veto fut un des principaux moyens de vexation employés.

Franklin (2) dit à la Convention de 1787 : « Le veto du gouverneur était constamment employé pour extorquer de l'argent. Aucune loi utile ne pouvait aboutir sans que l'on eût traité en particulier avec lui. Une augmentation de traitement, un don quelconque, était toujours une condition d'entente. Il devint même d'une pratique régulière de remettre au gouverneur des ordres de paiement sur le Trésor en son nom, en même temps que les bills à signer ».

---

(1) Gourd, *op. cit.*, I, p. 300.

(2) Cité par M. Viatte. « Le veto législatif dans la Constitution des Etats-Unis de 1787 et dans la Constitution française de 1791 ».

Quant au veto royal, on sait dans quels termes la Déclaration des droits du 4 juillet 1776 en fait le procès :

« L'histoire du présent roi de la Grande-Bretagne est remplie d'injustices et d'usurpations continuelles ayant pour but l'établissement d'une tyrannie absolue sur ces Etats... Il a refusé son assentiment aux lois les plus salutaires et indispensables pour le bien public. — Il a défendu à ses gouverneurs de donner leur sanction à des lois d'une importance immédiate et capitale, ou, tout au moins, il a ordonné que l'exécution en soit suspendue jusqu'à ce que son consentement ait été obtenu, et il a ensuite négligé de s'en occuper. Il a refusé d'approuver d'autres lois que réclamaient les habitants de grands districts, à moins que les électeurs de ces districts n'abandonnassent le droit d'être représentés dans la législature, droit cependant inestimable pour eux et formidable pour les tyrans seuls ». Le projet de Jefferson, faisant allusion aux veto opposés par le roi aux bills anti-esclavagistes, disait même : « Décidé à tenir ouvert un marché où l'on vend et achète des hommes, le roi a prostitué son veto, en annulant toutes les décisions de nos Assemblées qui avaient pour but de prohiber ou restreindre cet exécrable commerce ».

Le mouvement devient de plus en plus fort, à mesure qu'on approche du conflit décisif. Dans l'année 1763, en Virginie, plaidant un procès qu'il gagne, et où la partie adverse invoque le veto opposé par le roi à un acte récent de l'Assemblée coloniale, un jeune avocat appelé à devenir célèbre, Patrick Henry, ne craint pas de s'écrier : « Un roi qui annule et désavoue des lois d'une nature aussi salutaire, de père de son peuple dégénère en tyran, et perd tout droit à l'obéissance », et il conjure le jury « de donner une leçon à ceux qui ont l'audace de contester la validité de lois revêtues du seul caractère authentique.., l'adhésion des représentants légitimes de la colonie, unis au Conseil et au gouverneur » (1).

(1) Gourd, *op. cit.*, I, p. 50.

Unis au Conseil et au gouverneur. Même à la veille de la révolte, le concours du pouvoir exécutif n'est pas considéré comme un acte d'oppression. Le veto n'apparaît pas comme une forme de tyrannie dans son principe; on ne s'irrite que des applications injustes. En 1754, une assemblée des délégués des colonies situées au nord du Potomac institue une commission pour préparer un projet d'union. Ce projet, auquel Franklin collabora activement, crée un Président général, chef du pouvoir exécutif sous l'autorité du roi qui le nomme. Le roi a le droit de désapprouver les lois dans un délai de trois ans, mais celles-ci sont provisoirement exécutoires. Le président général possède aussi le droit de veto (1).

On voit quelles racines profondes a ce droit dans les mœurs et les institutions américaines.

II

Cependant, aussitôt après la Révolution, une réaction inévitable se produit. Certaines colonies chassent le gouverneur; d'autres abrogent le veto.

La Confédération ne connaît, en fait de veto, que le droit d'opposition que chaque délégué d'Etat peut faire aux résolutions du Congrès. C'est le *liberum veto* des Polonais. Il faut, pour qu'une décision oblige les Etats, soit l'unanimité des représentants des Etats, soit, dans les cas les plus favorables, une majorité de neuf sur treize. On sait à quels résultats aboutit ce système. Il s'en faut de peu que la Confédération, espèce d'ombre sans corps, disait Washington, n'entraîne le pays à la défaite et à la ruine. L'expérience montre aux Américains à quels dangers peut conduire l'absence de gouvernement et de direction.

Avant même que les travaux préparatoires de la Constitu-

(1) Voir les détails sur les projets d'union anglais ou américains avant la guerre de l'Indépendance, Gourd, II, p. 370 et suiv.

tion ne commencent, un mouvement organisateur se produit au sein des colonies. On rétablit les gouverneurs ; on rétablit le veto, mais en l'entourant de garanties. A New-York, par exemple, l'autorité judiciaire est associée au gouverneur dans la procédure d'annulation des lois. La Constitution du Massachusetts de 1780, dont les dispositions sur ce point seront insérées dans la Constitution fédérale, établit un veto suspensif et conditionnel. Le gouverneur doit signer le bill s'il l'approuve ; s'il ne l'approuve pas, il le retourne, avec ses objections, à la Chambre qui en a pris l'initiative. Cette Chambre vote d'abord sur la *reconsidération* ; puis, s'il se trouve deux tiers des voix pour approuver à nouveau la loi, celle-ci est envoyée à l'autre Chambre, où une majorité des deux tiers est également nécessaire pour que le bill ait définitivement force de loi. Mais, dans tous les cas, les noms des votants dans chaque Chambre, et le sens de leur vote, seront recueillis et publiés. Afin d'éviter des lenteurs inutiles (*unnecessary delays*), le gouverneur n'a qu'un délai de dix jours pour exercer son droit de veto suspensif.

Voilà des dispositions qui paraissent dues exclusivement à l'initiative américaine. On ne retrouve rien de pareil dans le Droit anglais ; on ne retrouve rien d'analogue dans les Chartes primitives. Celles-ci sont combinées pour assurer le dernier mot, sans recours ni appel, au roi et aux propriétaires.

La Convention de Philadelphie se réunit. On a célébré à l'envi l'esprit pratique, positif, expérimental, qui a guidé ses travaux. On fait honneur aux fondateurs de la grande République d'avoir méprisé l'utopie et dédaigné les déclamations : « Ils ont montré au plus haut degré, dit M. Esmein dans sa préface du *Fédéraliste*, les qualités morales et intellectuelles qui rendent la race anglo-saxonne si éminemment propre à la pratique de la liberté : la pensée sérieuse et le sentiment de la réalité ».

Mais quelle orientation prend cette pensée sérieuse ? à

quels résultats va aboutir ce sentiment de la réalité qui est, en effet, un trait si caractéristique de cette nation ? Les Constituants de 1787 vont-ils copier la Constitution anglaise, et adapter au sol nouveau l'organisation de cette mère-patrie qu'ils ont chérie jusqu'à la fin, et qui les a si durement repoussés? Seront-ils, en un mot, des monarchistes inconscients, sinon honteux? On l'a soutenu. Parce que Hamilton a proposé de nommer un roi; parce que la couronne fut offerte à Washington; parce que la plupart des prérogatives présidentielles correspondent à des prérogatives du monarque anglais, on conclut que c'est l'influence des « anglo-monarchistes » (1) qui a inspiré l'œuvre de 1787, et que le président n'est qu'une imitation de George III.

Cependant si Hamilton a proposé de nommer un roi, la proposition a été repoussée; si la couronne a été offerte à Washington, Washington l'a refusée; si le président a, en apparence, les mêmes prérogatives que George III, il a une autre origine, il a un autre caractère, et ses prérogatives sont organisées tout différemment. L'anglo-monarchisme aurait dû avoir pour première conséquence de faire adopter le régime parlementaire, qui a été expressément repoussé.

Admettons donc que l'origine première des lois américaines est dans les institutions anglaises qui, elles-mêmes, procèdent des coutumes germaniques. Ajoutons, avec Bryce, que les Constitutions des Etats sont ce qu'il y a de plus ancien dans l'histoire politique de l'Amérique, que leur origine première est dans les corporations du moyen âge qui, elles-mêmes, remontent à la Rome impériale. Tout ceci formera de beaux quartiers de noblesse aux institutions d'Amérique.

Mais il est quelque chose de plus intéressant à déterminer que les germes primitifs de ces institutions; c'est le milieu

(1) De Noailles, *Cent ans de République aux Etats-Unis.*

où ils ont été appelés à vivre et à se développer; c'est l'influence de la transplantation sur ces principes importés. Voltaire (1), après avoir fait un grand éloge des lois d'Angleterre, se demande pourquoi elles ne sont pas suivies dans les autres pays, et il se répond à lui-même : « N'est-ce pas demander pourquoi les cocos mùrissent aux Indes et ne réussissent point à Rome ? » Les cocos anglais transplantés en Amérique trouvaient un sol tout à fait différent. Ils tombaient dans un pays que dominaient deux idées : l'esprit puritain, l'esprit égalitaire.

Ce ne sont pas les plus riches et les plus heureux qui ont émigré. Ce sont des hommes partis presque sans ressources, chassés bien souvent de leur pays par la persécution religieuse, animés d'une même foi, souffrant des mêmes maux; ce sont des frères vraiment, non pas seulement en théorie, des frères par les souffrances et les espérances communes. Ces hommes ne connaissent ni distinctions, ni titres, ni supériorité de classe et de caste. Chacun d'eux reçoit sa Bible, seule règle de conduite; il est responsable de sa destinée morale et ne compte que sur son énergie pour sa vie matérielle. « Pour cet individu, a dit Laboulaye, à considérer en lui le citoyen, la moitié du chemin est déjà faite; il a l'âme républicaine ».

Dès avant la rébellion, ces sentiments se manifestent. Au commencement du XVIIIe siècle, le gouverneur de la Virginie, Nicholson, représente ses subordonnés comme imbus de « notions et de principes républicains qui devraient être corrigés et rabaissés à temps ». Vers 1730, l'assemblée des habitants dans le même Etat parle sans respect du gouvernement du roi et l'on considère l'amitié pour le gouverneur comme incompatible avec l'intérêt du pays (2).

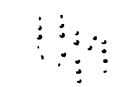
(1) *Dictionnaire philosophique*, Gouvernement.
(2) GOURD, I, p. 49.

Cependant, sous la domination anglaise, l'âme républicaine des Américains se contient. C'est une domination, et le colon n'y a nulle responsabilité; il se résigne parce qu'il tient toutes les œuvres des hommes pour mauvaises, parce qu'il attend le bonheur et la justice, non du gouvernement et des lois, mais de Dieu et de la vie éternelle. Il se borne à organiser le mieux qu'il peut la structure interne de la colonie à laquelle il appartient. Arrive la rupture, par la faute de la métropole. Du coup, l'Américain est appelé à fonder des institutions ; il doit juger celles de son ancienne patrie, décider s'il les conservera. Quels sentiments éclatent à ce moment? Il suffit de parcourir les pages du *Fédéraliste* pour en juger. Le *Fédéraliste* est, en effet, rédigé pour ramener les hésitants ou les adversaires au projet de Constitution; il parle donc le langage, il emploie les arguments, qui peuvent le mieux agir sur les esprits et les consciences.

A cette lecture, on acquiert la conviction que les Américains, bien loin d'être tentés par l'anglo-monarchisme, obéissent à un mouvement très profondément républicain, très sincèrement puritain. « De même qu'Athènes représente l'art et la poésie, Rome l'esprit de conquête et de gouvernement, l'Amérique représente la floraison du protestantisme » (1). Et Laboulaye ajoute que le protestantisme est aussi favorable à la forme républicaine que le catholicisme à la monarchie (2), affirmation qu'il semble difficile de contredire, malgré l'autorité de Portalis présentant l'exposé des motifs du Concordat français de 1801.

Les auteurs du *Fédéraliste* constatent expressément que la monarchie produit « dans le peuple un sentiment d'aversion ». Ils expliquent que la forme générale et l'aspect du gouvernement doivent être avant tout « strictement républi-

(1) LABOULAYE, préface de l'*Histoire des Etats-Unis* par Astié.
(2) *Histoire des Etats-Unis*, cours professé en 1849.



cains, toute autre forme étant incompatible avec le génie du peuple d'Amérique, avec les principes fondamentaux de la Révolution, et avec cette honorable détermination qui anime tous les amis de la liberté et les pousse à faire reposer toutes nos expériences politiques sur la capacité des hommes pour le *self government* ».

Quels seront donc les caractères distinctifs de la forme républicaine? A quel critérium réconnaître une « véritable république? » Ce sera aux conditions suivantes : 1° le gouvernement devra tirer tous ses pouvoirs, directement ou indirectement, de la grande masse du peuple; il sera administré par des personnes qui tiendront leurs fonctions d'une manière précaire, ou tant qu'elles se conduisent bien. Il est *essentiel* à cette forme de gouvernement, ajoutent les auteurs du *Fédéraliste*, qu'elle dérive de la grande masse de la société, et non pas seulement d'une portion peu considérable, ou d'une classe favorisée ; 2° les titres de noblesse seront absolument prohibés ; c'est la *pierre angulaire* du gouvernement républicain ; 3° les Constitutions des Etats particuliers n'obtiendront la garantie fédérale que s'ils adoptent la forme républicaine.

Bien loin de craindre les innovations, les écrivains que nous citons revendiquent pour l'Amérique « le mérite d'avoir fait du régime représentatif la base d'une République sans mélange ».

Enfin, répondant aux critiques de ceux qui regrettent l'absence d'un Bill des Droits, le *Fédéraliste* montre qu'un tel bill est inutile: il n'est pas besoin ici de diminuer une prérogative royale; le peuple n'abandonne rien, et, comme il a tout conservé, il n'a pas besoin de faire des réserves particuculières (1).

---

(1) Le *Fédéraliste*, traduction française, pages 310, 311 et suivantes, 558, 559, 714, 715, etc.

Il n'est pas un de ces principes qui ne choque les maximes des lois et coutumes anglaises. « En traversant l'Océan, a écrit Bentham (*Sophismes parlementaires*) les Anglo-Américains ont eu le bonheur de laisser derrière eux un grand nombre des abus qui désolent la mère-patrie, et le nombre des abus dont ils ont été délivrés a rendu inutiles le même nombre de sophismes. Ainsi, point de sophismes fondés sur l'autorité des précédents, point de culte des ancêtres, point de déclamations contre l'innovation, point de lois immuables, point de traditions appuyées sur d'antiques usages et sur une antique ignorance, et surtout point d'idolâtrie aristocratique et monarchiste. Parmi tous les sophismes que nous avons énumérés, il en reste peu qui puissent être de quelque usage au Congrès américain ; il en est peu, au contraire, dont puisse se passer cette auguste assemblée qui s'appelle le Parlement Impérial de Grande-Bretagne et d'Irlande ».

Si exagérées que puissent paraître ces paroles, ne contiennent-elles pas un large fond de vérité? Entre l'aristocratique Angleterre et l'égalitaire Amérique, y a-t-il, autant qu'on le prétend, filiation spirituelle?

Lorsqu'on demande à Locke, au philosophe de la Révolution de 1688, une Constitution pour la Caroline, pour un pays de forêts, où on ne trouvait encore ni villes, ni villages, ni routes, il collectionne toutes les imaginations des Armoriaux, crée des Palatins, des Caciques, des Landgraves ; il combine et superpose les freins et les contrepoids pour arrêter la démocratie. Il met hors la Constitution la partie la plus nombreuse de la nation, et tend un quadruple réseau de veto pour défendre les privilèges des classes les plus favorisées.

Si c'est là l'anglo-monarchisme, il faut bien reconnaître que rien n'est plus directement opposé à l'esprit, non seulement des institutions, mais, ce qui est plus important, des mœurs américaines.

Les peuples, a dit Tocqueville, se ressentent toujours de

leur origine, semblables à l'homme qui est tout entier dans les langes de son berceau.

C'est pourquoi les Etats-Unis sont le pays de l'égalité par excellence. Cette constatation frappe Tocqueville dès son arrivée; elle se retrouve aujourd'hui au même degré dans Bryce ou Ostrogorski. C'est un pays où toute manifestation de supériorité sociale est haïe, nous dit Bryce, et où un homme serait mal vu s'il entourait ses jardins d'une haute muraille, s'il bâtissait un château dans un parc; — où, pour empêcher un candidat au Sénat d'être élu, on répand des photographies de sa luxueuse demeure; — où un candidat à la présidence n'ose pas aller habiter, un an avant les élections, sa riche maison de ville (1); — où le garçon de bar, qui a fini sa journée, quitte son vêtement de travail, met sur le comptoir une pièce de monnaie, et demande au patron de le servir. C'est un pays où un président fut élu au cri de *log cabin and hard cider*, ses adversaires ayant eu l'imprudence de railler sa médiocrité, et de dire qu'il renoncerait à la lutte pourvu qu'on lui donnât une cabane de bois et du cidre dur (2).

La politique n'y est dirigée, ni en fait ni en droit, par les « jaquettes noires ». La liberté même a dû se modifier, et Tocqueville nous a montré la liberté aristocratique de la mère-patrie devenue la liberté bourgeoise et démocratique (bourgeoise d'abord, démocratique ensuite) dont l'histoire du monde ne présentait point encore de modèle complet.

Il n'y a point d'aristocratie, non qu'elle y ait été supprimée, mais parce qu'il n'y en a jamais eu. « La loi, a dit M. Boutmy, n'a pas ici créé l'égalité par le nivellement, fondé la liberté sur les ruines des privilèges; elle les a trouvées paisiblement établies dans les mœurs, et son silence aura suffi pour les consacrer ». Le peuple n'est pas le possesseur inquiet

---

(1) Bryce, *La République Américaine*, IV, ch. 97.
(2) Ostrogorski, *La Démocratie et l'organisation des partis*, II, p. 68.

d'un domaine litigieux; il est chez lui, bien en sûreté, maître incontesté. Il a la certitude que les institutions, de quelque façon qu'elles aient été réglées, ne pourront progresser que dans le sens démocratique.

Et d'ailleurs, sans parler davantage des doctrines inspiratrices, est-ce que les institutions positives que les Américains ont édifiées ne portent pas la trace de cette opposition de sentiments?

Les Américains créent une République fédérative, innovation considérable ; un président, ce qui est une deuxième nouveauté. Bien loin de vouloir un Congrès semblable au Parlement anglais dont rien ne limite la puissance et qui, selon le célèbre dicton, peut tout faire excepté changer un homme en femme, ils ne donnent à leurs représentants que des pouvoirs strictement mesurés; ils se préoccupent constamment de contenir les assemblées, de défendre le président contre leurs empiétements. Ils ne lui donnent pas le droit de sanction, inutile à force d'être excessif, mais ils lui confèrent un droit de veto si sagement organisé qu'il n'a pas cessé d'être efficace.

Vraiment il est difficile de ne pas être frappé d'oppositions aussi fondamentales, d'autant mieux que ces différences ont été voulues, pesées, longuement discutées, l'effort des défenseurs du projet de Constitution ayant surtout consisté à prouver que le président n'est pas le roi d'Angleterre, et que le veto n'est pas la sanction.

III

Présidence et veto furent, en effet, très vivement attaqués comme contraires aux principes républicains, et les auteurs du *Fédéraliste* durent consacrer plus d'une page à leur défense.

Le président, disait-on, est le fils tout à fait développé de ce détestable parent, la monarchie. Il jouira de prérogatives royales, surpassera en dignité et en splendeur le roi de la

Grande-Bretagne ; orné du diadème et de la pourpre impériale, il siégera entouré de mignons et de maîtresses, et donnera audience aux envoyés de potentats étrangers, dans la pompe orgueilleuse de la majesté (1).

Quant au veto, on l'institue pour paver la route de la monarchie. Cromwell et Catilina peuvent venir ; la voie est frayée.

Mais les Américains se vantent d'être un peuple *hautement exécutif*, c'est-à-dire ayant au plus haut degré le sentiment des réalités, l'aptitude à tirer parti des circonstances. Cromwell et Catilina, l'usurpation, la dictature, la restauration monarchique, tout cela constituait des périls lointains et problématiques. On en viendrait à bout s'ils se produisaient et quand ils se produiraient, comme on était venu à bout de George III.

Le péril imminent, certain, c'était l'anarchie produite par des assemblées impuissantes, et l'absence de gouvernement véritable.

Rien n'est plus odieux aux Constituants de 1787.

Sans cesse le *Fédéraliste* revient sur le danger de cette situation, sur les usurpations constantes des assemblées, même dans l'Etat de Pensylvanie qui, devançant Sieyès et sa *jurie constitutionnaire*, avait institué un Conseil des Censeurs pour rechercher constamment si la Constitution et ses différentes parties, y compris les relations entre les pouvoirs, étaient demeurées intactes.

Il faut que le pouvoir exécutif soit fort. C'est une nécessité pour la sûreté extérieure de l'Etat, l'application stricte des lois, la protection des propriétés, la défense contre l'anarchie et le despotisme. « La qualité des gouvernements se mesure à la force de leur exécutif », va jusqu'à dire Hamilton, et il ajoute : « Si l'on a le droit d'affirmer que la République est incompatible avec un pouvoir exécutif énergique, en ce cas la République est un mauvais gouvernement » (2).

(1) *Fédéraliste*, p. 558 et 559.

(2) Cité par NOAILLES, *Cent ans de République*, II, ch. 13.

Mais les auteurs de la Constitution fédérale ne croient pas à cette prétendue incompatibilité. Ils pensent qu'on peut avoir, en République, un bon pouvoir exécutif, pourvu qu'il soit bien organisé.

Sans se laisser arrêter par les déclamations que nous avons rapportées, ils donnent au pouvoir exécutif un chef véritable : le président.

L'esprit républicain fait rejeter les propositions tendant à le nommer à vie, ou *quoad se bene gesserit.* Mais on assure à ses fonctions la vie, la force et le prestige, en décidant qu'il sera élu par le peuple.

Il est donc un représentant, au même titre que les députés et les sénateurs. Il est leur égal, car il tient ses droits de la même source d'autorité. Contre cet élu du peuple, les Chambres n'osent pas recourir aux armes qui brisent d'ordinaire la résistance du pouvoir exécutif. « Jamais, dit M. de Noailles, le Congrès ne s'est cru permis de peser sur l'exécutif par le refus absolu et systématique du budget, ou par des manœuvres parlementaires du même genre. Aucun des vingt-deux présidents des Etats-Unis n'a été contraint de se démettre avant l'expiration légale de son mandat ». Un seul fut mis en accusation ; ses adversaires disposaient d'une majorité considérable au Sénat ; cette majorité des deux tiers, unie, compacte, qui s'était maintenue pendant un long et violent conflit, qui avait brisé tous les veto du président accusé, était précisément celle qui était nécessaire pour la condamnation. Johnson fut cependant acquitté à la minorité de faveur, pour ne pas ébranler les institutions.

C'est que l'élection du président par le peuple enlève aux Chambres leur prestige principal. Elles ne peuvent plus revendiquer le privilège exclusif de représenter la volonté nationale ; elles ne sont pas, comme en Europe, les champions des droits populaires contre des privilèges abhorrés. Elles ne sont plus qu'une réunion d'hommes, soumis, comme hommes,

aux vices et aux péchés que l'esprit puritain prodigue aux individus, soumis, comme collectivités, aux infirmités propres aux assemblées. Parmi ces infirmités législatives spéciales, il en est deux dont l'expérience a appris aux Américains à se méfier : quand on leur parle d'assemblées, ils se rappellent surtout le Congrès de la Confédération, c'est-à-dire le bavardage et l'impuissance, le Parlement anglais, c'est-à-dire la tyrannie et la corruption.

La *Mater Parlamentorum* a été rien moins que maternelle pour l'Amérique. Elle lui a infligé des impôts vexatoires ; elle lui a imposé l'Acte de navigation et toute une série de mesures arbitraires.

Quant à la corruption, la réputation de Westminster est universellement établie à cette époque.

Montesquieu, que les Constituants américains connaissaient à merveille, prévoyait que l'Etat anglais périrait par la corruption de la puissance législative (1). Voltaire développe la même accusation en prose et en vers, avec des réticences perfides ou bien ouvertement. Il y a, dit-il, un Sénat à Rome et à Londres, et c'est toute la ressemblance. « Il y a un Sénat à Londres dont quelques membres sont soupçonnés, mais à tort, de vendre leur voix à l'occasion ». Parlant de la liberté, il dit :

« L'Anglais pour te garder signala son courage,
« Mais on prétend qu'à Londres on te vend quelquefois » (2).

Macaulay, nous l'avons vu, constate que la corruption était nécessaire pour mener le Parlement après la Révolution. Il nous montre les patriotes de l'opposition, quand ils feignaient de réclamer des garanties contre ce fléau, occupés en réalité à s'emparer eux-mêmes d'une portion du butin, au lieu de le recevoir des mains d'un ministre.

---

(1) *Esprit des lois*, XI, 6.
(2) Lettres anglaises, 8. — Epître 83,

C'est donc la corruption que redoutent tout d'abord les Américains pour le futur Congrès. On craint que le président ne se serve du « fonds de corruption » pour séduire « la vertu du Sénat ». On espère qu'il n'arrivera pas souvent que des motifs condamnables dirigeront à la fois les deux tiers de la législature et le président. On ne saurait être moins exigeant.

Mais les assemblées ont encore d'autres défauts.

Elles sont mobiles, impressionnables dans la délibération, accessibles à la pression électorale. Elles votent souvent des lois hâtives, défigurées par des amendements hétérogènes. L'absence de responsabilité peut les entraîner plus facilement à commettre des iniquités (Franklin insiste sur cette considération). Enfin, elles ont cette tendance de tous les corps élus : étendre sans cesse leur action, annihiler le pouvoir exécutif.

Que faire pour obvier à ces inconvénients? Revenir à ce principe anglo-saxon, source de toute énergie : la responsabilité individuelle. En face de la collectivité irresponsable des représentants, placer une *Single Person*, obligée de donner son sentiment sur les lois votées, moralement tenue d'arrêter les bills préjudiciables à l'intérêt public.

Et d'abord, on repousse le régime parlementaire, sans racines aux Etats-Unis (1). Le président ne sera plus un personnage muet, exerçant dans des conciliabules mystérieux une influence aléatoire. Il n'est pas un souverain, héritier de prérogatives contestées, et dangereuses peut-être à revendiquer. Il est, avons-nous dit, un représentant; il a le droit de s'attribuer le rôle du tribun du peuple de Prévost-Paradol. C'est la nation qui l'a nommé, qui lui a remis une autorité dont il doit se servir; c'est la nation qui, pour prix de sa confiance, attend de lui qu'il agisse, qu'il exerce ses droits, surtout qu'il lui dise ce qu'il croit être la vérité.

---

(1) Il faut noter ici cette différence entre les colonies anglaises de l'Amérique et les colonies modernes de la Grande-Bretagne qui, toutes, ont adopté le régime parlementaire.

Cette confiance que le pays lui a manifestée est personnelle au président; aussi l'autorité qu'il exerce lui est-elle personnelle. Il ne peut se réfugier derrière l'opinion de ses ministres; ceux-ci n'ont rien à voir dans l'exercice du veto et peuvent même ignorer que le président a l'intention d'en faire usage. C'est à la conscience, au patriotisme, du président seul, que la loi confie la garde de la Constitution et de l'intérêt général.

La Constitution est combinée de telle sorte que la volonté du président ne peut être violentée. Il ne peut être « opprimé en secret » selon la belle parole de Tocqueville. La loi et la coutume lui donnent le moyen d'exprimer de trois manières principales (1) son opinion sur les bills qui lui sont soumis. S'il approuve une loi, qu'il la signe. Si elle ne lui paraît mériter ni approbation ni blâme formel, qu'il ne la signe pas; pourvu qu'elle lui ait été présentée au moins dix jours avant la séparation du Parlement, elle deviendra définitive et exécutoire après l'expiration de ce délai, mais la responsabilité incombera tout entière au Parlement; le pays sera averti et jugera. Enfin, si la loi est mauvaise, suspecte de favoriser des intérêts particuliers, que le président la retourne au Parlement avec ses observations expresses; les Chambres examineront à nouveau l'affaire, et, si les deux tiers des membres de chaque Chambre se prononcent contre le président, la loi deviendra encore définitive et exécutoire; mais les noms des représentants et leurs votes seront publiquement recueillis; chacune des deux parties en présence prendra ses responsabilités; le pays sera averti et jugera.

Responsabilité, tel est le mot qui revient sans cesse, telle est l'idée dominante du système. A cette responsabilité, le

(1) Il y a cinq manières dont le président peut se comporter à l'égard d'un bill, dit Campbell Mason, *The veto Power*, p. 24 : 1° l'approuver en le signant ; 2° le signer mais avec des réserves et des protestations; 3° ne pas le signer, et, dans ce cas, s'il reste plus de dix jours avant la fin de la session, il devient une loi; 4° ne pas le signer et le supprimer par un veto de poche, s'il y a moins de dix jours avant la fin de la session; 5° opposer son veto.

président ne peut se dérober. La mise en accusation même ne l'en délivre pas : Johnson, décrété d'*impeachment* en 1868, frappa une loi de veto. La loi passa malgré lui, mais nul ne contesta son droit, ou plutôt nul ne le considéra comme relevé de son devoir.

Le veto n'est pas une prérogative conférée dans un intérêt personnel. C'est une institution créée dans l'intérêt général. Il faut qu'elle fonctionne. Aussi voit-on des présidents intérimaires, ou des présidents élus dans les conditions les plus défavorables, ne pas craindre de recourir au veto. La seule chose que l'opinion publique ne pardonne pas au premier magistrat, c'est de ne pas remplir la tâche essentielle de son office.

M. Hayes, nommé président à la majorité d'une voix, contestée d'ailleurs, après les scandales inouïs d'une élection sans précédent, crut tout d'abord devoir se renfermer dans les limites strictes du pouvoir exécutif, tel que l'entendent les Etats parlementaires. Ce fut un tolle général; et M. de Noailles (1) nous montre l'indignation de ses partisans, et même de ses adversaires. Il cite ces lignes d'un grand journal, *la Nation*, du 7 février 1878 : « Dans les deux camps politiques, l'accord est à peu près unanime. Ni la Constitution ni le bien du pays ne permettent au président de se réduire à n'être qu'un simple exécuteur des lois. Son devoir lui ordonne d'agir sur le Congrès au sujet des bills en discussion....... L'abstention de M. Hayes, son refus d'employer les moyens ordinaires pour diriger les actes des Chambres, offensent la coutume établie et causent le désarroi des affaires publiques. Les fidèles de la présidence, ne recevant d'elle ni direction ni mot d'ordre, sont mécontents et démoralisés; les politiciens émérites trouvent le spectacle choquant; les patriotes de toutes classes se sentent également découragés quoique pour des

(1) II, ch. 13.

motifs différents. En fait, dans les conditions actuelles et traditionnelles de l'Amérique, cette situation équivaut à l'absence complète de gouvernement ».

M. Hayes se rendit à ces conseils, et la session de 1878-1879 est restée célèbre par les veto qui frappèrent cinq bills.

On voit quelle place tient le veto dans les habitudes, et l'on pourrait dire dans les instincts, du peuple américain. C'est pour ce motif qu'il triompha aisément en 1787 des objections qui se présentèrent, et qui se retrouvent deux ans plus tard dans les discussions de notre Assemblée Constituante : les représentants sont les meilleurs juges de l'intérêt public; pourquoi un homme serait-il supposé avoir plus de sagesse et de raison que plusieurs hommes réunis? On porte atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, on risque d'arrêter de bonnes lois qu'un président pourrait empêcher d'aboutir par malice ou ignorance.

A chacun de ces arguments il fut répondu.

Et d'abord, comme nous l'avons vu, il n'y avait, à la Convention de 1787, aucun fétichisme spécial à l'égard des Assemblées. La résolution résultant d'une délibération collective n'est qu'une des modalités possibles de la volition nationale ; elle a des avantages certains; elle a d'incontestables inconvénients. C'est une première raison pour la faire contrôler par un organisme qui aura cette première utilité d'être différent. On associera, par un droit de contrôle réciproque, l'effort collectif aboutissant à une résolution et l'acte de volonté individuel. On mettra aux prises les influences qui s'exercent le plus facilement sur un homme avec les influences qui pèsent le plus habituellement sur les assemblées. On combinera la délibération collective avec la réflexion personnelle, la discussion passionnée avec la méditation isolée, l'irresponsabilité d'une collectivité avec la responsabilité d'un individu.

Ces contraires se contrôleront.

Et c'est pourquoi il n'est aucun besoin de supposer au président une supériorité quelconque sur le Congrès. Ce sera souvent moins encore son opinion que celle de sa charge qu'il exprimera. Il défendra les droits du pouvoir exécutif, car, à la différence du roi d'Angleterre, il est bien le pouvoir exécutif. En cette qualité, il verra les questions sous un autre angle que les représentants. Sa sagesse ne sera peut-être pas plus grande ; mais elle sera inspirée par d'autres considérations (1).

Quant au principe de la séparation des pouvoirs, certes les Constituants de 1787 en sont très fermement partisans, mais ils ne poussent pas ce principe à l'extrême. Ils prennent pour guide Montesquieu « l'oracle toujours consulté et cité sur ce sujet » ; mais ils prétendent n'avoir pas été infidèles à ses enseignements. Ils s'autorisent de diverses Constitutions d'Etats pour dire que la séparation ne peut s'opérer « qu'autant que la nature du gouvernement le permet » ou « autant qu'elle peut s'accorder avec cette chaîne d'union qui lie l'ensemble de la Constitution dans un tout indissoluble d'unité et d'amitié » (2).

Enfin, quant à l'excellence des lois nouvelles, les auteurs de la Constitution fédérale restent méfiants. Ils s'inspirent du même esprit que ces antiques Communes qui demandaient, comme un privilège essentiel, d'être consultées quand on changerait la coutume. Ils ne croient guère au bonheur décrété, au bonheur tombant comme une grâce, sans avoir été mérité par l'effort et la peine. Ils craignent surtout l'instabilité, préjudiciable aux entreprises. Ils veulent une législation durable. Cette stabilité n'est pas d'ailleurs la stabilité an-

---

(1) Cf. les paroles de M. Thiers à la Commission des Trente, que nous citons au chap. V, section II, de ce travail : « Il ne faut pas supposer au chef de l'Etat un mérite transcendant ; il suffit qu'il ait la connaissance du pays pour empêcher l'Assemblée de prendre une résolution périlleuse ».

(2) *Fédéraliste*, p. 398 et s.

glaise, favorable aux *beati possidentes* ; elle procède peut-être de l'esprit conservateur, mais elle ne profite pas au parti conservateur. « Presque partout le peuple se divise en sections horizontales, dit M. de Noailles dans le chapitre qu'il a consacré à l'esprit conservateur aux Etats-Unis (1). Les couches supérieures, c'est-à-dire les classes riches et éclairées, composent le parti conservateur, tandis que la population pauvre et ignorante des couches profondes constitue le parti destructeur et subversif. L'Amérique, au contraire, est partagée verticalement en deux partis, dont chacun va du sommet au tréfonds de la nation, et comprend toutes les classes et toutes les catégories sociales ».

D'ailleurs, le veto n'est que suspensif. Si la loi est vraiment excellente, le Congrès brisera le veto. En tout cas, il n'y aura jamais bien longtemps à attendre pour que la volonté souveraine tranche et décide. Tous les quatre ans, la présidence se renouvelle ; tous les deux ans, la Chambre des représentants est renvoyée devant les électeurs, et ce terme biennal si court est considéré comme le palladium et la garantie de la liberté.

Il est cependant certain que la manière dont le législateur a réglé les conséquences de l'exercice du veto prouve son goût pour la stabilité, et sa partialité pour la *Single Person.*

Il suffit, en effet, au président d'être soutenu par un tiers des voix dans l'une quelconque des deux Chambres pour que le veto triomphe. On peut donc faire cette hypothèse : vingt-six sénateurs, unis au président, l'emporteront sur la volonté formelle de leurs cinquante collègues, et l'unanimité possible des trois cent vingt-cinq représentants.

Le veto, appuyé par un seizième des représentants, sort son plein et entier effet.

Ceci démontre qu'il faut vraiment compter le président,

(1) *Cent ans de République aux Etats-Unis*, II, chap. 28.

dans l'exercice de cette fonction, comme une sorte de troisième Chambre à veto limité, conditionnel, et dire, avec Woodrow Wilson (1), que le parti que le président représente est au pouvoir comme il le serait s'il avait la majorité dans l'une des deux Chambres.

C'est, on le voit, une prérogative très étendue, mais contenue cependant dans des limites telles qu'elle puisse être exercée.

A la différence de notre Assemblée Constituante, qui ne semble pas avoir aperçu toute l'importance de ce fait, les auteurs de la Constitution fédérale avaient été frappés de ce que le refus de sanction anglais était depuis longtemps tombé en désuétude. Ils avaient recherché la cause de ce phénomène, et ils avaient vu que l'exercice de la prérogative était devenu presque impossible : « Un roi de la Grande-Bretagne, avec tout l'appareil des attributs de la souveraineté, et avec toute l'influence qu'il puise dans mille sources différentes, hésiterait aujourd'hui à apposer un veto sur les résolutions conjointes des deux Chambres du Parlement. Il ne manquerait pas d'employer toutes les ressources de cette influence pour étouffer une mesure qui lui déplairait, avant qu'elle fût arrivée jusqu'au trône, afin d'éviter l'alternative de lui laisser produire son effet, ou de s'exposer au mécontentement de la nation en s'opposant à la volonté du Corps législatif. Et il n'est pas probable qu'en définitive il se hasardât à exercer sa prérogative, sauf dans le cas d'un bien évident ou d'une nécessité extrême » (2).

Délibérément on écarta le veto absolu, on repoussa la tradition anglaise. « L'exemple de l'Angleterre n'est pas une autorité suffisante pour l'Amérique, dit Story, et l'organisation entière de notre gouvernement est si différente, ses éléments

(1) *Le Gouvernement Congressionnel*, traduction française, p. 286.
(2) *Fédéraliste*, p. 603.

ressemblent si peu à ceux du gouvernement de la Grande-Bretagne, qu'aucun argument tiré des usages de ce pays ne pourrait nous aider à constituer convenablement notre pouvoir exécutif » (1).

Pour que le veto fût pratique, efficace, pour qu'il pût être exercé, non seulement par un de ces hommes « qui, en toutes circonstances, ont le courage de faire leur devoir, quelles qu'en doivent être les conséquences », mais même par « un magistrat doué simplement d'une fermeté commune » (2), il fut limité dans le temps — puisqu'il doit intervenir dans le délai de dix jours, — et dans ses effets, — puisqu'il doit, pour réussir, être soutenu par une fraction du Congrès. — Mais on rejeta les mesures qui auraient affaibli la responsabilité du président, sous prétexte de la rendre moins lourde à porter. Les Constituants de 1787 refusèrent notamment d'associer le pouvoir judiciaire au premier magistrat dans l'exercice du droit de veto, comme le prescrivait la Constitution de l'Etat de New-York. Ce fut le Massachusetts qu'on copia. L'institution du veto aurait, en effet, perdu toute sa vertu, si le pays, au lieu d'avoir en face de lui une conscience individuelle et une volonté unique, s'était trouvé en présence de fictions hypocrites et de responsabilités partagées.

Mais on fit valoir bien haut, en même temps, que le veto n'est que suspensif; qu'après tout, c'est le Congrès qui prononce en dernier ressort. L'intervention du président n'est pas un refus brutal, catégorique, fait pour irriter; c'est « *la simple indication de quelques objections* qui doivent être approuvées ou rejetées par ceux à qui elles sont adressées » (3). Le chef du pouvoir exécutif est, en effet, tenu d'indiquer ses objections, de motiver son veto.

Ainsi on paraît amoindrir, subordonner la négative ; en réa-

(1) Story, *Commentaires*, I, 14.
(2) *Fédéraliste*, p. 615.
(3) *Fédéraliste*, *loc. cit.*

lité, on lui donne force, vigueur, efficacité (1). La nécessité de motiver le veto, bien loin d'être une servitude pour le président, est pour lui une prérogative précieuse qui lui permet d'en appeler victorieusement à l'opinion publique. « On aperçoit, a dit Necker, quelle force de considération peut obtenir le président en défendant la raison à haute voix et en s'expliquant noblement et convenablement » (2). Enfin, la nécessité de réunir les deux tiers des voix dans chaque Chambre donne un avantage énorme aux amis de la Maison-Blanche.

Pour tous ces motifs, la *simple indication de quelques objections* a été, dans la pratique constitutionnelle, une arme dont nous allons montrer toute la portée.

V

Comme toutes les Constitutions, même rigides, la Constitution fédérale a évolué. Des déformations se sont produites : le Sénat, notamment, a changé de caractère. En sens contraire, des pratiques se sont implantées qui ont paré aux plus graves inconvénients de certains principes constitutionnels. Le peuple américain, *hautement exécutif*, a pensé avec Penn que les gouvernements, comme les pendules, vont du mouvement que les hommes leur donnent. Il s'est efforcé d'imprimer un bon mouvement à la pendule qu'il avait, plutôt que de commander à

(1) « Le veto, dit M. Campbell Mason (p. 134), n'est qu'un appel à un deuxième examen réfléchi de la nation; si ce second examen aboutit à la même conclusion que le premier, l'appel reste sans effet. Cette faiblesse apparente du veto n'est pas un défaut. La théorie de notre gouvernement est que sur un long trajet les gens marchent toujours droit. Le veto serait un obstacle s'il pouvait, d'une façon permanente, s'opposer aux mouvements alternatifs de l'esprit public. En tout cas, dans un gouvernement fondé sur un suffrage presque universel, un empêchement absolu à des mesures populaires n'est pas souhaitable. Tout ce que la prudence permet, c'est de retarder l'exécution des mesures jusqu'à ce que le peuple puisse dire si elles répondent exactement à sa volonté; et, pour assurer ce délai, le veto est admirablement organisé ».

(2) *Pouvoir Exécutif*, ch. XX.

des horlogers, peut-être moins habiles encore, un mécanisme qui, sans doute, ne marcherait pas mieux. On a imaginé d'utiles expédients : c'est ainsi que, pour éviter les dangers de la séparation absolue des pouvoirs, le Sénat a renoncé à contrôler les nominations des ministres, et que, depuis 1841, il a soin de composer ses commissions spéciales et ses comités permanents de telle sorte que les partisans du gouvernement y aient la majorité (1).

Mais le veto n'a pas cessé d'être pratiqué. Bien mieux, il n'a pas cessé de se développer, et c'est à notre époque que les présidents en ont fait le plus fréquent usage. Il a même produit des boutures. La Constitution du 21 février 1901, pour la République de Cuba, a conféré le droit de veto au président, et le premier magistrat élu, Estrada-Palma, n'a pas manqué de s'en servir pour rejeter, avec la vive approbation de l'opinion publique, deux lois inspirées par des motifs suspects (2).

Cela tient tout d'abord à ce que les conditions générales de la vie sociale ne se sont pas modifiées : il n'y a, aux Etats-Unis d'Amérique, ni aristocratie, ni parti conservateur. Sans doute, la « féodalité » industrielle et financière exerce son action démoralisante sur la politique. Mais elle ne favorise spécialement aucun parti ; elle ne trouve pas un point d'appui dans un groupe « conservateur », qui se croie tenu de la protéger et de la défendre. Ses meilleurs instruments sont, au contraire, des démagogues peu désintéressés. Tous les candidats, au moins en paroles, se montrent grands adversaires des puissantes compagnies, des chemins de fer notamment, qui sont la tête de Turc obligée. Le veto présidentiel ne peut être suspect de s'exercer, comme la faculté d'empêcher de Montesquieu, contre les résolutions préjudiciables à une caste privilégiée.

(1) Boutmy, *Etudes de Dr. constit.*, p. 159.

(2) Voir la thèse de M. Whitcomb, *La situation internationale de Cuba*, Paris, 1905.

En outre, le veto s'est installé partout dans l'Etat, dans la Cité. Tous les Etats, sauf quatre, l'ont adopté ; toutes les grandes villes ont fait de même (1). Le veto présidentiel n'est pas un rouage exceptionnel dans le mécanisme gouvernemental. Le citoyen américain rencontre partout cette institution ; il est habitué à la voir fonctionner près de lui, dans les questions que le public comprend le mieux, les questions municipales. Quand le président s'oppose à une loi, il n'a pas l'apparence de recourir à une sorte de mesure exceptionnelle, à une espèce de coup de force légal. Il se sert d'un moyen qui n'est isolé, ni dans le temps, puisqu'il est aussi ancien que les Etats-Unis, ni dans la vie nationale où il est journellement pratiqué. Quant aux causes immédiates qui avaient déterminé la Constituante de 1787 à instituer le veto, elles sont loin d'avoir diminué.

La méfiance envers les assemblées a augmenté. Leur déplorable intempérance législative choque tous les esprits (2). La politique électorale, les *primaries*, les *caucus*, et leurs suspectes opérations, n'ont pas relevé le prestige de ceux qui sortent victorieux de ces épreuves. Le *lobbyisme* et le *log rolling* ne sont plus un mystère pour personne. Certaines Chambres, celle de l'Etat de New-York notamment, ont la plus mauvaise réputation. Les sentiments du pays se manifestent par ces clauses si étranges et si variées qu'on trouve dans les récentes Constitutions d'Etats : défense de prolonger la session plus de quarante, soixante, où cent jours ; défense de se réunir plus d'une fois tous les deux ans ; défense de

(1) Et le veto est aussi efficace en matière municipale qu'en fait de législation. Certaines villes exigent les 4/5 des voix pour que le veto du maire soit brisé. Mais, même avec la majorité habituelle des 2/3, il triomphe généralement. Seth Lowe fut maire de New-York avec deux Conseils hostiles à ses idées, pendant trois années sur quatre. Son veto ne fut annulé que deux fois.

(2) Pendant la législature 1889-1891, 19,646 bills furent présentés (dont plus de 14,000 à la Chambre) ; 2,201 ont été votés par le Congrès et 2,171 signés par le président (Bryce, I, p. 201).

présenter des bills un tantième jour avant la fin de la session ; défense de voter, sans de nombreuses garanties, des dépenses nouvelles et des emprunts ; defense d'octroyer des chartes, des subventions, des privilèges, des monopoles, à des compagnies financières.....

« On dirait, dit Bryce (1), que la législature est un lapin qui cherche à sortir de son trou pour ravager toutes les récoltes voisines, et que le peuple des Etats a été forcé de fermer toutes les issues. »

Pour fermer ces issues, le veto paraît efficace. N'ayant pas le temps de porter remède à ces maux, vivant avec eux comme la vigne américaine vit avec le phylloxéra, selon la jolie comparaison de M. Boutmy, l'Américain fait parfois un effort. Il concentre son espérance sur le choix d'une *Single Person*, d'un bon garde qui surveille le lapin malfaisant.

La politique de parti contribue encore à obliger le pouvoir exécutif à intervenir. On envisage, dans la campagne électorale, l'usage que le candidat fera de son veto ; on compte que, par ce moyen, il défendra le programme du parti contre des assemblées d'une opinion différente. On vote des lois pour embarrasser un gouverneur hostile, spécialement un gouverneur de territoire, imposé et non élu (2).

A plus forte raison, le président ne peut-il pas, à cause de l'importance de ses fonctions, se réfugier dans une paresseuse abstention.

Plus encore que les intérêts de son parti, son intérêt personnel lui commande d'agir. Dans ce pays où les qualités de mâle énergie sont les plus appréciées, la popularité va aux Exécutifs qui ne craignent pas de dire leur opinion et d'arrêter

(1) II, p. 151.

(2) En 1869, dans le Wyoming, on vote le suffrage des femmes pour placer le gouverneur dans l'embarras (BRYCE, IV, p. 254). Depuis lors, le droit de suffrage a été reconnu aux femmes dans le Wyoming, le Colorado, l'Utah, l'Idaho. Le veto du gouverneur a continué à arrêter cette réforme dans l'Etat de New-Hampshire et dans le territoire d'Arizona.

les résolutions suspectes. « Ce n'est pas comme magistrat exécutif qu'un gouverneur se fait une bonne réputation, dit Bryce, c'est par le pouvoir quasi-législatif qu'il a d'accepter les bills votés par la législature ou d'y opposer son veto. On juge ordinairement le mérite d'un gouverneur d'après le nombre et la hardiesse de ses veto. » En 1870, un gouverneur se représente en faisant valoir qu'il a énergiquement résisté aux volontés des représentants. « Le peuple, ajoute le même auteur, aime avant tout un homme fort ». Et, oubliant peut-être les pratiques du *Canvass*, il ajoute : « De même, les électeurs anglais donnent la préférence à un candidat qui refuse d'avaler des toasts, ou de subir les ordres d'une clique » (1).

Aussi voit-on les veto les plus courageux opposés même à des motions populaires.

En 1874 Cleveland, gouverneur de l'Etat de New-York, celui qu'on devait appeler le « maire veto », s'oppose à un bill qui établit un prix uniforme de 25 centimes sur les *elevated railroads* (chemins de fer aériens) de New-York, comme portant atteinte à des contrats régulièrement intervenus. Les ouvriers lui en veulent ; quand il se présente, on fait contre lui une chanson :

« Five, five, five cents fare »
(à cinq, cinq, cinq sous, les places)

Il subit une défaite momentanée, qui ne l'empêcha pas d'être deux fois élu président et de demeurer un des principaux citoyens de son pays (2).

A San-Francisco, pour molester les Chinois, dont l'immigration est, comme l'on sait, odieuse aux travailleurs, un décret est rendu en 1876, qui ordonne que tout homme détenu dans les prisons du Comté sera « dès son arrivée,

(1) II, p. 166.
(2) BRYCE, III, 278.

tondu jusqu'à un pouce de la peau ». Un Chinois, ainsi amputé de sa queue, assigne le sheriff devant la Cour, qui condamne ce magistrat en vertu du 14e amendement à la Constitution. Mais un règlement analogue avait déjà été courageusement frappé de veto par le maire (1).

On demande surtout au pouvoir exécutif de s'opposer à deux fléaux redoutables : la législmanie et la corruption.

« Nous logeons nos gouverneurs dans des palais, dit un journal de New-York (2), et nous leur donnons de beaux appointements, à seule fin d'être préservés par eux d'autant d'actes législatifs que possible ».

Quant aux bills entachés de corruption, si le gouverneur ou le maire ne les arrête pas, c'est d'une véritable complicité qu'il se rend coupable. Cette complicité, la politique de parti est souvent parvenue à la lui imposer et même à lui en faire un devoir. Mais il est moralement responsable. « Il ne peut pas se retrancher derrière la volonté des représentants du peuple, dit Bryce (3), parce qu'il a été nommé pour surveiller et modérer ces représentants, comme un agent de police surveille un individu suspect. Il est donc obligé de rejeter un bill, non seulement s'il lui paraît enfreindre la Constitution, mais encore s'il le trouve, en quoi que ce soit, nuisible au public, sous peine d'être lui-même soupçonné de négligence, ou même de complicité dans quelque projet malhonnête ».

Aussi le président des Etats-Unis, dont la responsabilité est plus grande, a-t-il le droit de réclamer le temps et la possibilité d'exercer son contrôle. Ce n'est pas une signature de pure forme, qu'on lui demande : c'est une acceptation qui engage sa responsabilité morale. Il ne doit pas souffrir qu'on réduise ce contrôle à néant, soit en incorporant à des lois de finances des mesures qui y sont étrangères, soit en le *submer-*

(1) Bryce, I, 469, note.
(2) Cité par M. de Noailles, II, 15.
(3) II, p. 91.

geant dans les derniers jours de la session, sous des flots de bills *mal digérés et informes* (1).

Il faut qu'il ait le temps d'examiner sérieusement, sans hâte excessive : la loi lui donne dix jours francs sans compter les dimanches. Si le bill lui est présenté moins de dix jours avant la fin de la session, le président n'a qu'à ne pas le signer ; le bill tombe de lui-même, frappé par le *veto de poche*, qui a été conquis par les présidents, malgré les protestations auxquelles il a parfois donné lieu, notamment en 1833.

Ce n'est pas, on le voit, sur le papier seulement qu'existe le veto.

VI

Les cas où les présidents ont retourné des bills ont été relevés et classés avec soin dans un excellent travail de M. Campbell Mason, *The Veto Power* (2).

Essayons, sans nous perdre dans de trop minutieux détails, de donner une idée de l'importance et de la sphère d'action du droit présidentiel.

Constatons d'abord que sur 433 veto intervenus depuis Washington jusqu'en 1891, 29 seulement ont été brisés par le Congrès et encore, de ces 29, 15 appartiennent à la période de lutte violente dont Johnson porte en grande partie la responsabilité (3).

L'exercice du droit n'a donc pas cessé d'être efficace, comme le souhaitaient les Constituants de 1787.

Ceux-ci ont voulu que le veto eût pour effet :

---

(1) « *Inundated. . crude and indigested legislation* » CAMPBELL MASON, *op. cit.*

(2) BOSTON, *Ginn et Cie*, 1891. Nous devons l'indication de ce livre à l'obligeance de M. Othon GUERLAC, professeur à Cornhill University, Ithaca, l'auteur du beau livre sur Booker Washington.

(3) Plusieurs de ces bills n'ont même pas été repris (*reconsidérés*) par les Chambres après le veto.

De défendre la Constitution ;
De protéger le pouvoir exécutif;
D'arrêter des lois préjudiciables au bien général ;
D'arrêter des lois entachées de corruption.
Examinons ces différents points.

A. *Défense de la Constitution en général.*

C'est à ce paragraphe que se réfèrent le premier veto qui ait été opposé (Washington, le 5 avril 1792, s'opposa à une loi modifiant la répartition des sièges législatifs entre les Etats) et certains veto relatifs à l'organisation judiciaire. Des objections tirées de la Constitution ont été souvent invoquées pour fortifier d'autres arguments, spécialement en ce qui concerne la distribution, à des Etats déterminés, de terres dépendant du domaine fédéral.

B. *Défense du pouvoir exécutif*

Sur ce point, l'action présidentielle n'a cessé de se produire avec énergie, spécialement en ce qui concerne les affaires étrangères. Non seulement le président a arrêté des lois, mais il s'est même opposé à des résolutions d'une seule Chambre.

C'est ainsi qu'il a victorieusement contesté au Congrès le droit : de voter des résolutions en réponse à des félicitations d'Etats étrangers (prés. Grant, 1877) (1) ; de solliciter du pouvoir exécutif, par des moyens détournés, la modification d'un traité (prés. Jackson, 1835) ; d'empêcher l'immigration chinoise, au mépris de traités ou de convenances diplomatiques (prés. Hayes, 1879 ; prés. Arthur, 1882).

Au point de vue de la politique intérieure, il s'est refusé (par un acte motivé semblable à un veto, bien que ne s'appliquant qu'aux résolutions d'une seule Chambre) à communi-

(1) Déjà le président Grant n'avait voulu signer qu'avec d'énergiques protestations un bill qui créait des postes diplomatiques et consulaires (1876).

quer à la Chambre la liste des membres des législatures précédentes qui avaient sollicité des places (prés. Tyler, 1842) ; à communiquer au Sénat les documents relatifs à des révocations (prés. Cleveland, 1885). Le président a soutenu cette thèse que, si la Constitution exige l'assentiment du Sénat pour certaines nominations, elle n'oblige en aucun cas le président à lui soumettre les motifs des révocations.

Le pouvoir exécutif a obtenu un succès remarquable en ce qui concerne les *riders*. On appelle ainsi les mesures *épinglées* à un bill de finances afin de forcer la main au premier magistrat. Celui-ci n'a pas le pouvoir de frapper d'un veto partiel certaines dispositions, tout en signant les autres. Il se trouve dès lors placé entre la nécessité de subir une contrainte illégale, et la crainte d'arrêter la marche d'un service public.

On fait remonter à l'année 1820 l'apparition du premier *rider*. Dans un bill relatif au Mississipi, des clauses relatives à l'incorporation du Missouri furent insérées. Pendant la lutte engagée entre le Congrès et le président Johnson, les *riders* se multiplient. On présenta notamment au président une loi relative à des crédits militaires qui contenait une clause lui retirant le commandement de l'armée, au mépris des termes formels de la Constitution ; Johnson signa en protestant. Mais c'était là, nous l'avons déjà fait remarquer, une période de conflits aigus où chacune des deux parties en présence allait jusqu'au terme extrême de ses droits, et même au delà.

Le président Hayes engagea la lutte contre les *riders*. Le Congrès voulait adopter toute une série de mesures législatives en matière d'élections, et il craignait de les voir rejeter par le président. Il inséra tout d'abord un article relatif à ce sujet dans une loi sur des crédits militaires ; Hayes signa en protestant. Encouragées par ce résultat, les Chambres firent un nouveau pas : cinq lois de finances furent munies d'articles empruntés au projet concernant les élections. Cette fois Hayes opposa son veto, en protestant contre l'annulation d'un droit

que la Constitution lui conférait. Le veto triompha, et, ce qui est plus important encore, le règlement de la Chambre de 1888-1889 interdit d'annexer aux bills de finances des dispositions étrangères à leur objet.

Quand nous aurons dit que Grant s'opposa avec succès, en 1876, à une loi qui réduisait le traitement du président de 50,000 à 25,000 dollars, nous aurons terminé l'énumération des exemples principaux de ce genre de veto.

En somme, l'usage de cette prérogative a réussi assez bien à défendre les droits du pouvoir exécutif, sauf peut-être sur deux points où les auteurs américains font observer qu'il y a eu empiétement de la part du pouvoir législatif. Ces deux points sont : 1° le droit que s'est arrogé, à plusieurs reprises, le Congrès, de paralyser l'effet des traités, en refusant les crédits nécessaires à leur exécution ; 2° la pression qu'exerce la « courtoisie du Sénat » sur le choix des fonctionnaires. Ce choix, on le sait, doit dans certains cas être ratifié par la Chambre haute. Celle-ci ne ratifie que les choix agréés par la représentation de l'Etat où le fonctionnaire doit être envoyé. Le président Harrisson voulut se soustraire à ce joug, et sa lutte avec les sénateurs de New-York est restée fameuse. Roosevelt n'a pas craint de soulever un conflit du même genre par ses nominations de nègres à des fonctions publiques.

Enfin, il faut noter que, dans les crises particulièrement graves, le veto demeure inefficace pour arrêter même des résolutions inconstitutionnelles et tout à fait attentatoires aux droits du pouvoir exécutif. Le Congrès, lors de sa lutte contre Johnson, adopta le *Tenure of Office Act* qui, au mépris de la Constitution, privait le président du droit de révoquer les fonctionnaires nommés avec l'assentiment du Sénat ; — vota un *rider*, non moins inconstitutionnel, qui enlevait au président le droit de commander l'armée ; — et fit prévaloir sa volonté en ce qui concernait les droits respectifs du Législatif et de l'Exécutif pour la *Reconstruction*,

C. *Rejet de lois préjudiciables à l'intérêt public.*

Le président a-t-il le droit de rejeter des décisions du Congrès, alors qu'aucune question constitutionnelle n'est en jeu ?

On l'a contesté à maintes reprises pour attaquer des veto. On a fait valoir que l'opposition du pouvoir exécutif ne s'exerçait, dans les premiers temps de la Confédération, que pour la défense de la Constitution, et spécialement des prérogatives présidentielles. Mais les travaux préparatoires répugnent tout à fait à cette interprétation, comme nous l'avons vu, et la tradition des premiers présidents prouve simplement que les questions constitutionnelles étaient plus fréquentes à l'époque où les différents rouages du pacte fédéral venaient d'être mis en action. Il est cependant exact de dire que le droit de veto a évolué et que, contrairement aux prévisions des Constituants de 1787, les *veto d'opportunité* (expediency) l'emportent de beaucoup sur les *veto de constitutionnalité*.

L'opportunité d'intervenir, et la nécessité d'exercer la faculté d'empêcher, peuvent naturellement être appréciées de différente façon. Aussi y a-t-il dans l'usage du droit de veto un élément personnel important. Sept présidents n'ont jamais usé du veto ; cinq ont arrêté au moins douze bills chacun. Grant, le premier, intervint dans la législation d'une façon permanente ; il refusa sa signature à 130 bills, en laissa périmer 100 à 200 grâce au *pocket veto*, et opposa 43 fois un veto formel. Cleveland enfin, dépassant de beaucoup tous ses prédécesseurs réunis, opposa 301 veto dans sa première présidence, soit les 2/3 du nombre total des veto depuis 1787. Ce résultat est dû à la fois au caractère indépendant et à l'honnêteté du président, et à l'intempérance du Congrès qui avait multiplié, comme nous le verrons, les bills de pensions et de secours.

Quant aux motifs qui ont mis en mouvement l'action prési-

dentielle, ils sont très variés (1). Mais on peut dire que la Maison-Blanche s'est opposée au désordre parlementaire sous ses diverses formes.

Au désordre matériel d'abord : des bills ont été à maintes reprises arrêtés, parce qu'ils avaient été rédigés avec une négligence telle qu'ils ne pouvaient remplir leur objet, ni profiter aux bénéficiaires désignés ;

Puis, au désordre financier. Les présidents sont parvenus à arrêter les bills relatifs à l'augmentation du papier-monnaie (prés. Grant, 1874), et, si le Congrès passa outre au veto du président Hayes (1878) relatif à l'étalon d'argent, les manifestations les plus excessives des argentistes ont été arrêtées par la crainte de l'opposition présidentielle.

Le veto s'est encore attaqué aux dilapidations de la fortune publique, soit sous la forme de subventions aux villes et aux Etats pour exécuter des ports, des routes, des travaux publics, soit sous la forme de pensions et de secours aux particuliers.

« Tous les ans, dit M. Ostrogorski (II, p. 511), à l'occasion du *River and Harbor Bill* et du *Public Buildings Bill*, c'est une véritable *Beute Zug* (campagne de butin), pour se servir du terme récemment introduit dans la langue politique suisse pour une entreprise qui tendait à vider la caisse fédérale au profit des cantons ».

Grâce à des arrangements de couloirs, les plus fortes sommes sont partagées sans discussion. En 1899, pour le *River and Harbor Bill* qui comportait plus de trente millions de dollars de dépenses, le rapporteur demanda à la Chambre de limiter la discussion à une demi-heure ; la Chambre, plus libérale, accorda 90 minutes.

La constitutionnalité de ces mesures, qui grèvent le budget

(1) Quelques-uns de ces motifs sont faits pour surprendre. Tyler déclare qu'il ne peut pas approuver un bill contre lequel il a voté dans les Chambres. Jackson s'oppose à la loi des banques, en 1832, en alléguant que, s'il avait été consulté, il aurait apporté un meilleur projet.

fédéral de dépenses ayant un caractère local, a été vivement contestée par certains présidents ; Polk, Pierce, Buchanan, Arthur, Cleveland, n'ont pas hésité à les frapper de veto. Encore en 1887, Cleveland arrêtait une loi autorisant une distribution de semences à des populations du Texas éprouvées par la sécheresse. Le Congrès n'a pas passé outre, mais le sentiment général du pays s'est prononcé contre la thèse des présidents. Les politiciens ont invoqué le préambule de la Constitution, au terme duquel l'Union a pour but, notamment, *d'assurer le bien-être général*, et les largesses électorales ont continué.

Les présidents Johnson et Cleveland se sont opposés à des tarifs protectionnistes, adoptés pour favoriser des intérêts particuliers, notamment ceux de gros industriels qui, suivant une pittoresque expression, avaient *fourni la graisse* pour la machine électorale (1) ; — à des distributions de terres détachées du domaine public et remises à des Etats ou à des collectivités sous des prétextes divers (p. ex. Buchanan, 1859, 1860 ; Johnson, 1866 ; Grant, 1877 ; Cleveland, 1886). Mais sur ce point encore, si les veto spéciaux ont triomphé, la thèse du président n'a pas été approuvée par l'opinion.

Quant aux secours et aux pensions accordés aux particuliers, le contrôle présidentiel est d'autant plus nécessaire que la procédure du Congrès offre une prise plus facile aux abus. Les bills privés sont très nombreux dans les Chambres américaines ; les motifs en sont très différents, mais ils se résument souvent dans un ordre de payer une somme à un tiers. Celui-ci est parfois un fournisseur, un créancier qui plaide contre l'Etat, la veuve d'un fonctionnaire qui n'a jamais été marié, le fils d'un chargé d'affaires que la diplomatie n'a jamais connu.

La guerre de Sécession a fourni un thème facile à ces atten-

(1) Ces veto ont soulevé de vives discussions. On s'est demandé si le président pouvait rejeter des lois de finances, et s'il n'y avait pas une atteinte portée aux prérogatives de la Chambre.

drissements électoraux. En 1880, on payait encore de prétendues fournitures faites à cette époque. Puis on dut récompenser les vétérans. Désireux de se faire une large popularité, désireux d'épuiser les ressources du Trésor pour justifier l'élévation des tarifs protectionnistes, le Congrès se mit à découvrir, vers 1886, une foule de héros obscurs envers qui la patrie avait d'imprescriptibles obligations. Il submergea le président sous un flot de bills de pensions. Mais le président était Cleveland. Celui-ci passa au crible cette législation électorale. Il montra que certains de ces vaillants guerriers étaient morts dans leurs foyers de la rougeole ; que d'autres n'avaient pas été blessés « in the line of the duty », parce qu'ils avaient déserté ; que certains soutiens de famille ne pouvaient soutenir une famille, par l'excellente raison qu'ils n'en avaient pas.

Le président Cleveland a l'honneur d'avoir rejeté 301 lois dont 233 relatives à des pensions, et ces 233 veto ont produit leur effet (1).

Mais ce qui est plus important encore que le résultat du veto, ce sont les motifs invoqués par les présidents, et qui constituent souvent une leçon profitable d'honnêteté publique.

Le président Arthur s'oppose à une loi qui relève plusieurs officiers des incapacités encourues par eux, en invoquant le respect dû aux jugements régulièrement rendus. Cleveland montre au Congrès que les véritables victimes de la guerre de Sécession ont été récompensées comme jamais soldats ne le furent depuis que l'humanité est allée à la guerre ; il s'élève contre la théorie que le doute doit profiter aux pétitionnaires : « Se relâcher dans l'application des règles qui concernent les pensions, dit-il, c'est encourager à devenir malhonnêtes ceux qui travaillent pour gagner honnêtement leur vie ; c'est

(1) Au mois de mars 1904, le président Roosevelt, par un acte qui a surpris ses meilleurs amis, et dont la constitutionnalité peut sembler plus que douteuse, a alloué une pension d'au moins 750 francs à tout homme ayant servi de 1861 à 1865 et âgé de plus de 62 ans.

enseigner publiquement que toutes les entreprises contre le trésor public sont licites ; c'est récompenser la fraude et la mendicité ».

D. *Rejet de lois entachées de corruption.*

On sait à quel point la crainte de la corruption des assemblées hantait les auteurs de la Constitution. Le veto a-t-il été un remède efficace?

Tout d'abord, on doit considérer comme entachés de corruption les bills dont nous venons de parler, et qui employaient les deniers publics à des largesses électorales.

D'une façon plus précise, les présidents ont arrêté des bills donnant des concessions à des Compagnies de chemin de fer sans fixer un délai pour commencer et pour achever les travaux, et offrant ainsi à la spéculation un champ illimité (prés. Cleveland, 1886) ; ou à des Compagnies minières en les exemptant de toutes les garanties habituelles (prés. Johnson, 1866).

Le seul fait de l'existence du veto, la crainte de voir un bill revenir avec des objections tirées de la morale publique, constituent déjà des freins aux propositions les plus audacieuses.

VII

On parle volontiers en Amérique du *succès du Sénat*. On pourrait aussi bien parler du *succès du veto*. C'est une partie de la Constitution qui a réussi, qui a rempli son office, qui est entrée dans les mœurs du pays (1).

Ce n'est pas qu'elle n'ait suscité parfois de vives oppositions. Les politiciens dont un veto venait détruire les projets devaient nécessairement protester contre une prérogative aussi exor-

(1) Toute la Constitution a d'ailleurs réussi, au point que Gladstone l'a déclarée « l'œuvre la plus admirable qui soit sortie d'un cerveau humain » (Introduction au *Fédéraliste* par M. Jèze).

bitante. L'un d'eux ne disait-il pas : « Si jamais le vaillant aigle des Etats-Unis vient à périr, c'est qu'il aura été frappé par l'épée du pouvoir exécutif »? On a fait valoir notamment les objections suivantes : en fait, le veto n'est presque jamais levé, et devient ainsi, contrairement à la volonté des auteurs de la Constitution, un veto absolu ; le président était en 1787 un personnage peu puissant, qu'il fallait défendre et fortifier, mais aujourd'hui, avec toutes les places et toute l'influence dont il dispose, il n'y a pas lieu de lui conserver une prérogative aussi exorbitante ; le veto a été institué pour défendre la Constitution, et il est devenu un droit d'intervention législative, une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs ; enfin et surtout, la règle des deux tiers est une violation du principe républicain que la majorité doit gouverner.

Cette campagne se résume en ce cri de guerre : « Le veto a un caractère monarchique ». Il a retenti chaque fois que le Congrès et le président ont été en lutte. Il a trouvé un écho à la Chambre des représentants en 1818 : M. Levis proposa que le veto fût aboli : mais la proposition ne fut même pas discutée.

Le Sénat a procédé en 1833 à deux lectures d'une proposition tendant à supprimer la nécessité des deux tiers, et des propositions analogues ont été onze fois déposées depuis lors. Elles n'ont jamais été adoptées, même par une seule Chambre.

Ces propositions et ces manifestations, motivées par des incidents passagers de la politique, n'ont pas réussi, parce qu'elles ne répondaient à aucun sentiment public véritable.

Le droit de veto, a dit M. Campbell Mason, n'est en lui-même ni populaire ni impopulaire. Il se présente comme un appel à l'opinion, et l'opinion est toujours flattée qu'on lui défère une question. Le pays ne discute pas le veto ; il discute l'usage qu'on en fait, et il approuve ou s'indigne, en s'occupant, non du droit en lui-même, mais de ses applications.

En fait, les présidents ont pu, sur certains points, étendre

leur intervention en matière législative sans rencontrer d'opposition sérieuse. Ils ont conquis le *veto de poche*, et le droit de ne signer un bill qu'avec des protestations et des réserves.

Des propositions ont été déposées pour élargir le droit de veto en permettant au président de s'opposer à des articles déterminés d'une loi générale (1). Après la lettre de Hayes contre les *riders*, vingt-quatre résolutions tendant à reviser la Constitution dans ce sens furent déposées. De même, on a proposé que la majorité des deux tiers fût calculée sur le nombre total des membres de chaque Chambre, et non sur le nombre des présents, comme il est de jurisprudence aujourd'hui.

Mieux encore que l'histoire constitutionnelle de la Confédération, celle des Etats nous renseigne sur la solidité et les destinées probables du veto. On ne constate nulle part une tendance systématique à l'éliminer des Constitutions. Mais, en même temps, on aperçoit les dangers qui peuvent le menacer dans l'avenir.

Le premier est le développement de la législation directe par le peuple, ce phénomène inévitable de l'évolution démocratique. Les Suisses ont le referendum; les Américains ont la législation constitutionnelle. Dans chaque Etat, on trouve, incorporées dans la Constitution, un grand nombre de dispositions directement votées par le peuple, n'ayant aucun caractère constitutionnel et relatives aux sujets les plus divers : assistance, jouissance des droits civils, législation des chemins de fer, régime des prisons, procédure des adjudications, fixation de droits d'entrepôt sur les céréales, conditions du travail (accidents, journée de huit heures, etc...) Or, ces dispositions échappent au veto du gouverneur.

Le second péril qui pourrait miner l'institution, c'est l'abaissement de la moralité de l'Exécutif.

---

(1) La Constitution des Etats du Sud, au moment de la guerre de Sécession, avait admis cet amendement; mais le président ne paraît pas en avoir profité.

Le veto est un acte personnel. Il est un appel direct à l'opinion publique, qui seule peut lui donner la force de triompher. Dès lors, si l'intervention de l'Exécutif a pour objet de protéger des intérêts malhonnêtes, l'indignation du pays sera d'autant plus forte qu'il aurait été plus capable de s'associer énergiquement à une conscience révoltée, dans sa lutte contre la corruption.

Or, certains maires et certains gouverneurs d'Etats ne méritaient à aucun degré cette confiance. Sous le régime du *Gas Ring* de Philadelphie, la Convention, chargée de choisir un maire, est composée de 199 délégués dont 86 dépendent de l'administration municipale : ce n'est pas un surveillant, c'est un complice qu'on nomme (1). On a vu un gouverneur de l'Etat de New-York élu avec 8 0/0 de voix de plus qu'il n'y a d'électeurs inscrits (2); dans le même Etat, le Sénat repoussait systématiquement tous les fonctionnaires qui lui étaient présentés, et la population approuvait ce procédé, tant la réputation du gouverneur était mauvaise (3). Il a été prouvé que plusieurs gouverneurs étaient aux gages des grandes compagnies de chemins de fer, et qu'en échange de permis, et même de dons en argent, ils promettaient d'user de leur influence et de leur droit de veto (4).

Ce mépris public s'affirme par les dispositions quelque peu naïves qu'on inscrit pour empêcher les prévarications : la Constitution de New-York oblige les fonctionnaires et les législateurs à jurer qu'ils n'ont rien reçu pour rendre leurs décisions; celle du Sud-Dakota exige des mêmes personnes le serment qu'elles n'ont pas reçu et ne recevront pas de permis d'une compagnie de chemins de fer, en échange d'un vote ou de leur influence; celle de Kentucky déclare déchu de ses

(1) Bryce, IV, p. 48.
(2) Ostrogorski, II, p. 154.
(3) Bryce, II, p. 167.
(4) *Ibid.*, III, p. 211, note.

fonctions tout juge et tout législateur qui a accepté des faveurs de ce genre (1). Enfin, trois Constitutions récentes, celles du North-Dakota, du Sud-Dakota, du Wyoming, contiennent une clause visant directement l'abus du droit de veto : « Tout gouverneur de cet Etat qui sollicitera, recevra, ou promettra de recevoir, un don pour influencer son opinion, son jugement, son action officielle ; ou bien, qui promettra d'exercer ou exercera son influence officielle à condition qu'un membre de l'Assemblée législative donne son vote ou son influence sur une question ou un sujet soumis à son appréciation à raison de son mandat ; ou qui menacera un membre de l'Assemblée de faire usage de son droit de veto, sera puni, etc... » (2).

On le voit, le veto, institué en grande partie pour protéger la moralité publique contre la corruption, a été assez souvent un instrument de corruption pour que le peuple se croie obligé de prendre ces précautions insultantes.

La présidence de la République a jusqu'à présent échappé à ces soupçons.

Assurément, tous les présidents n'ont pas été les dignes successeurs de Washington. L'organisation et la discipline des partis, la tyrannie des *Caucus* et des *bosses*, ont trop souvent réduit le président à n'être que « le grand échanson du parti », le dispensateur des places et du patronage.

Mais aucun des présidents n'a été personnellement soupçonné de corruption. Quelques-uns d'entre eux ont su faire entendre au pays un langage inspiré par le souci de réveiller l'honnêteté publique. Nous avons cité les belles paroles de Cleveland à propos du gaspillage budgétaire. Son successeur, Harrisson, dans son adresse inaugurale, a tenu à montrer que l'Exécutif, en passant d'un parti à un autre, ne changeait pas de principes. « Le devoir des citoyens est d'obéir aux lois, di-

(1) II, p. 69.
(2) Renseignements obligeamment communiqués par M. Othon Guerlac.

sait-il; celui du gouvernement, d'en assurer l'exécution pleine et entière. Les citoyens ne sont pas les maîtres de déterminer ce à quoi ils doivent obéir, et le gouvernement n'a pas le droit de choisir ce qu'il doit faire respecter. Une société où la loi reste la règle de conduite, où prévalent les tribunaux et non les foules, est le seul champ d'action favorable au développement des affaires et au travail honnête » (1).

Si c'est un président, Jackson, qui, le premier, dans un message au Sénat, osa soutenir officiellement la doctrine de la *rotation in office,* d'autres présidents, Hayes notamment, s'honorèrent en poursuivant la *réforme du service civil.*

Les circonstances sont d'ailleurs loin d'être défavorables à à une extension sérieuse de la personnalité du président.

La tendance de l'esprit américain s'affirme, en ce qui concerne l'industrie, dans le sens de la concentration des pouvoirs entre les mains d'un seul homme. Il en est ainsi — Bryce le montre — pour les grandes entreprises privées, les compagnies de chemins de fer notamment, dont les présidents, plus puissants que le speaker ou le président des Etats-Unis, ont une autorité et une initiative presque sans limites. Or, « en Amérique, dit Bryce, on obéit toujours à ce qui est utile au succès commercial » (2).

D'autre part, le développement de la politique extérieure, les complications et même les périls qu'elle peut entraîner, rendent plus nécessaire encore l'existence d'un pouvoir exécutif fort et énergique. Pour trancher les nœuds gordiens, dit Campbell Mason, il faut une arme rapide et effilée. D'ailleurs, dans les crises antérieures, c'est vers le pouvoir exécutif que la nation s'est tournée. Pendant la guerre de Sécession, le président a paru incarner le sentiment de la

(1) Cité par M. de Noailles, II, ch. 29.
(2) IV, 393.

conservation et de la défense nationales. Lincoln n'a pas hésité à assumer la responsabilité de mesures illégales, et le Congrès l'investit d'une sorte de dictature.

La présidence n'a donc pas perdu l'appui de l'opinion publique. Quant aux présidents, leurs pouvoirs dépendent, en grande partie, de l'estime qu'ils méritent. C'est à eux de s'efforcer de réaliser l'idéal que le président Roosevelt leur propose dans son livre récent (1).

« Celui qui abandonne l'œuvre d'amélioration politique, parce qu'elle ne lui est plus agréable ou parce qu'elle lui impose des relations qui lui déplaisent, ne vaut pas le pain qu'il mange.... L'homme qui désire accomplir une véritable œuvre politique doit être convaincu de l'utilité des vertus rudes et viriles, et en premier lieu du courage moral et physique. Pour bien servir notre pays, nous devons être désintéressés, sincèrement désireux de la prospérité de la République, et capables d'un fidèle attachement à un idéal élevé ; mais, de plus, nous devons être vigoureux de corps et d'esprit, capables de lutter avec nos semblables dans un rude combat, de supporter une leçon sans broncher, et, au besoin, de la rendre avec intérêts.... L'homme incapable de ressentir une juste colère et une louable indignation à la vue d'un méfait, l'homme qui n'est pas entraîné à réclamer la justice contre les malfaiteurs, n'est d'aucune utilité pour la République..... Celui qui est dépourvu de courage physique et moral est partout inutile. Pour qu'un homme politique serve réellement son pays et mérite la reconnaissance de ses concitoyens, il doit posséder les vertus viriles que nous admirons chez le soldat sur le champ de bataille ».

(1) *L'Idéal américain.*

CHAPITRE IV

LE VETO ROYAL SUSPENSIF

Sanction et veto sont, nous avons essayé de le démontrer, deux principes opposés.

La discussion de la Constitution de 1791 mit aux prises les partisans de ces deux systèmes.

Comme Montesquieu, c'est la *faculté d'empêcher* que les Constituants ont surtout envisagée. Les uns ont défendu le *veto absolu*, les autres *le veto suspensif*, et cette *position de la question* a été de grande importance pour le résultat.

En réalité, les uns reconnaissaient et respectaient, comme une prérogative essentielle de la royauté, le droit de prendre à la confection de la loi une part au moins égale à celle qui appartenait aux représentants, de sorte qu'aucune résolution des assemblées ne pût jamais acquérir force de loi sans le consentement exprès du souverain ; — les autres accordaient au roi le droit de faire opposition à une loi votée, dans un délai déterminé, à des conditions fixées par le Constituant, cette opposition pouvant être levée par la nation ou par ses représentants.

Nous chercherons, dans ce chapitre, à dégager les idées qui dirigèrent l'Assemblée pendant cette discussion, puis à préciser les conditions dans lesquelles la sanction royale et le veto suspensif fonctionnèrent dans les années 1789 à 1792 (1).

---

(1) Pour les délibérations à la Constituante et à la Législative, nous nous sommes référés à la *Réimpression du Moniteur*, aux *Procès-Verbaux* imprimés par ordre des Assemblées, aux *Procès-Verbaux* manuscrits conservés aux Archives Nationales, aux journaux (notamment le *Point du Jour* et le *Courrier de Provence*). Faute d'autre indication, les citations des orateurs à la Constituante et à la Législative sont prises dans la *Réimpression du Moniteur*, à la date indiquée.

I

« Le roi de France, dit un ancien auteur cité par M. Esmein (1), est le premier potentat et le monarque le plus puissant et le plus absolu qu'il y ait en Europe ».

Ce n'est pas là seulement un état de fait. C'est une supériorité dont nos rois s'enorgueillissent, puisqu'ils ont « une souveraineté parfaite à laquelle les Etats n'ont aucune part » (2).

Sans doute, les juristes essaient de soutenir qu'il y a des lois, « faites par le roi tenant ses Etats, qui sont lois stables et permanentes, et qui, par raison, sont irrévocables, sinon qu'elles soient changées en pareille cérémonie des Etats généraux ». Et Guy Coquille, après avoir ainsi posé les principes (3), ajoute que « d'ancienneté nos bons rois ne mettaient sus des subsides sans le consentement du peuple ». Mais il constate immédiatement que « plusieurs rois s'en sont dispensés et le peuple de France, qui, toujours a été bien obéissant, a facilement enduré la continuation, et les rois se sont avancés à mettre et à croître tous ces subsides, selon qu'il leur a plu et jusqu'à ce que le peuple accablé n'a plus moyen de les fournir ».

Le roi a donc la faculté de statuer tout entière. La faculté d'empêcher est exercée, dans les limites que l'on sait, par les Parlements. Etienne Pasquier, feignant de croire que les rois ont voulu cette limitation à leur pouvoir absolu, leur en fait honneur : « Grande chose véritablement, et vraiment digne de la majesté d'un prince, que nos rois, auxquels Dieu a donné toute-puissance absolue, aient, d'ancienne institution, voulu réduire leurs volontés sous la civilité de la loi, en ce

---

(1) *Eléments de droit constitutionnel*, 3ᵉ édit., p. 44, n. 2.
(2) Loyseau, *ibid.*
(3) Guy Coquille, *Institutions au Droit français*.

faisant que leurs édits et décrets passassent par l'alambic de cet ordre public ».

Dans cet état politique, il n'y a pas de place pour la sanction proprement dite. Celle-ci se confond avec la promulgation. Elle n'est ni une prérogative, ni, à plus forte raison, une garantie. L'expression même n'a rien de précis : elle se réfère surtout aux matières ecclésiastiques (1).

Quant au veto, ce n'est pas une institution française, ni même un mot français (2). C'est un « mot latin usité en Pologne », écrit Rabaud Saint-Etienne (3). En effet, quand par hasard on emploie ce vocable étranger, c'est invariablement pour faire allusion, soit à la négative des tribuns de Rome, soit à la bizarre institution polonaise que Voltaire a si vivement dénoncée (4).

Arrivent les Etats « libres et généraux » (5), si impatiemment attendus par la nation (6).

Il est inutile de constater, une fois de plus, combien le pays et les députés qui le représentaient étaient monarchistes. La France était alors ce que Bagehot appelle « une nation res-

---

(1) *Dictionnaire de l'Académie*, édition de 1718 : « *Sanction*, constitution, ordonnance sur les matières ecclésiastiques. Il ne se dit guère qu'avec le mot *Pragmatique*. Ainsi en parlant de l'Ordonnance de Saint-Louis sur ce sujet, on l'appelle la Pragmatique sanction de Saint-Louis... ». — L'édition de 1762 ajoute : « On dit, par extension, que le Prince, que le public, a donné la sanction à quelque chose ».

(2) Il ne se trouve pas dans le *Dictionnaire de l'Académie*, éditions indiquées.

(3) *Précis de la Révolution*, liv. 4.

(4) Note déjà citée de VOLTAIRE, dans sa tragédie *Les lois de Minos* (acte II, scène 4) : « Quand cette arme est dans les mains de quiconque entre dans une assemblée, elle peut devenir une arme offensive trop dangereuse, et faire périr toute une République. Comment a-t-on pu convenir qu'il suffirait d'un ivrogne pour arrêter les délibérations de cinq ou six mille sages, supposé qu'un pareil nombre de sages puisse exister ! ».

(5) Formule de la lettre de convocation du 27 avril 1789.

(6) « Si vous ne les voulez à pied, ils arriveront à cheval ». Lettre de Mirabeau à un libraire de Strasbourg. Hermile REYNALD, *Mirabeau et la Constituante*.

pectueuse ». Elle entourait le trône de la vénération mystique qui fait les dynasties incontestées.

L'Assemblée partage ce sentiment. Le loyalisme est chez elle un instinct. Sans doute, on s'efforce, à certains jours, de l'expliquer, et de le justifier en quelque sorte, par le raisonnement. On examine l'histoire, la situation géographique, la densité de la population, et l'on est heureux de conclure que la France *a besoin d'un roi* (1).

En réalité, c'est bien une foi monarchique qui inspire les représentants (2). Ils plient le genou devant la « vieille idole », comme a dit Michelet, devant cette vieille idole qui a si puissamment contribué à la formation de la France, et qui a inspiré tant de dévouements sublimes à la patrie.

Même après Varennes, alors que la conduite du roi a excité une haine si vive, au dire d'un témoin oculaire (3), on rappelle que la monarchie est nécessaire. Rœderer, croyant pouvoir appeler les choses par leur nom, dit qu'il « s'agit seulement de maintenir le roi en état d'arrestation provisoire » ; de « grands murmures » s'élèvent aussitôt, et Thouret proteste au nom de l'Assemblée (4).

Sans doute, on veut la *régénération du royaume*, mais on la veut par le roi et avec le roi. En 1789, comme l'a montré

(1) « La France est géographiquement monarchique », Mirabeau, *Mémoire à M. de Montmorin*. — « Je crois, non seulement que le gouvernement monarchique est le seul qui convienne à un grand peuple, mais encore que c'est celui qui convient le plus à tout peuple dont le nombre excède deux ou trois cent mille habitants ». Mounier, *Considérations sur les gouvernements*. — « Depuis quatorze siècles nous avons un roi... Les Français ont toujours senti qu'ils avaient besoin d'un roi ». Mounier, 9 juillet 1789. — « La France a bien plus besoin de son roi que son roi n'a besoin d'elle ». Necker, *Pouv. exéc.*, II, 9.

(2) Rabaud, 1er septembre 1789 : « C'est vers le trône consolateur que se tournent les regards des malheureux ».

(3) Ch. Schmidt, *Les Impressions d'un Suisse (Pierre Ochs), à Paris en 1791*.

(4) Séance du 26 juin 1791.

M. Aulard, plus on est révolutionnaire, plus on est monarchiste. Le caractère et la personne de Louis XVI contribuent à inspirer cette confiance. Marat déclare : « C'est à tout prendre le prince qu'il nous faut ; nous devons remercier le ciel de nous l'avoir donné » (1).

La nation qui se lève n'est d'ailleurs pas une nation « à qui une maladie du climat affecte tellement l'âme qu'elle pourrait porter le dégoût de toutes choses jusqu'à celui de la vie » (2) ; ce n'est pas une nation de sombres puritains, à l'esprit républicain, convaincus que l'homme est naturellement mauvais. C'est un peuple joyeux, souriant, léger, plein de confiance dans l'avenir et dans l'ère nouvelle qui s'annonce. C'est un peuple catholique, habitué aux idées de grâce, d'autorité, qui attend, dans l'ordre politique, une rénovation et des miracles.

D'ailleurs, aucune volonté de rompre violemment avec le passé. Bien au contraire, dans les discussions préliminaires des trois Ordres, dans les conférences en présence des commissaires du roi, dans les discussions de l'Assemblée, ce sont les institutions de Charlemagne, les lettres d'Hincmar, les règles qui présidaient aux Champs de Mai, l'édit de Pitres, les précédents des Etats généraux de 1614, 1588, 1576, et même de 1484, qu'on invoque. Une phrase de Tacite sert à justifier la discussion par Ordres (3). Une autre phrase d'un ancien auteur fournit un argument capital aux partisans du veto suspensif (4). Jusqu'à la fin on discutera, avec un esprit légiste, sur ces citations et sur ces mots d'un capitulaire : « Lex fit consensu populi et constitutione regia » (5), les uns

(1) Aulard, *Histoire politique de la Révolution Française*, p. 107.

(2) Montesquieu, *Esprit des Lois*, XIV, 13.

(3) « De minoribus principes consultant, de majoribus omnes ». Confér. du 4 juin en présence des commissaires du roi.

(4) « Scelebat rex in scella regia, circumstante omni exercitu, quidquid decretum erat a Francis ».

(5) En réalité, *consensus* n'a pas le sens qu'on veut lui donner dans ces discussions. « L'empereur prend la décision (qui lui est toujours réservée), la

insistant sur le « consensus populi », les autres sur la « constitutio regia » (1).

Au début, on ne conteste guère la participation du roi au pouvoir législatif (2). Certes, on n'admet plus, comme le Parlement de 1788, que « l'exercice de ce pouvoir réside dans la seule personne de Sa Majesté », mais on ne veut pas dépouiller le souverain de la sanction. L'idée de sanction reste d'ailleurs obscure jusqu'à la fin, parce que le droit n'a jamais été défini. Au moment du vote encore, on confondra la sanction, tantôt avec la promulgation, tantôt avec la publication ; mais à la question : Peut-il y avoir des lois en France sans le consentement du roi ?, la grande majorité du pays et des députés répond négativement. Mirabeau considère comme impossible que l'Assemblée puisse se passer de la sanction royale, même pour se constituer (15 et 16 juin 1789).

S'entendre avec la nation pour répondre à un enthousiasme sincère et naïf; s'entendre avec l'Assemblée pour « sauver la soudaineté du passage » en transformant les institutions sans rompre avec les traditions nationales, était chose relativement facile.

La France n'avait pas de Constitution ou, ce qui revient au même, elle en avait, comme l'a montré Montlosier, huit ou dix entre lesquelles chacun demeurait maître de faire un choix (3). On pouvait trouver des précédents et des traditions pour tous les régimes. Il suffisait de choisir ce qui pouvait préparer, justifier, l'introduction du régime représentatif et de

---

communique au peuple, pour avoir son consentement; mais consentir, dans la langue du temps, signifie à peu près obéir ». Ernest Lavisse, *Histoire de France*, II, I, p. 312.

(1) Discours de Lanjuinais (7 septembre 1789), de Pétion (1er septembre), de Delandine (2 septembre).

(2) Rabaud Saint-Etienne, *Précis de la Révolution Française*, L. 4. Voir les différents projets de Constitution déposés par les membres de l'Assemblée, p. ex. Thouret, 1er août 1789.

(3) Montlosier, *De la Monarchie Française*.

la responsabilité ministérielle. Il suffisait d'affirmer, dès le début, et de proposer au respect de la nation, la pieuse légende que Lally Tollendal devait apporter (trop tard !), le 19 août, à la tribune de la Constituante.

Sous Charlemagne et ses successeurs, dit-il, le roi concourt à la législation et exerce son droit au milieu des assemblées nationales. Dans les assemblées postérieures, les représentants de la nation, délivrés par leurs rois de la tyrannie féodale, se laissèrent entraîner jusqu'à leur abandonner la législation entière ; c'est un excès condamnable, la reconnaissance ne justifiant pas la servitude, et c'est à tort que les Etats de 1355 établirent que le roi seul peut faire la la loi. Les Etats de 1756, en revendiquant le droit imprescriptible de la nation, en réclamant le pouvoir de refuser les édits du roi, reconnurent et confirmèrent au prince le pouvoir de faire ces édits. Le concours du souverain et de la nation pour faire la loi, tel est le droit public de la France.

Cette thèse, que Louis XVIII devait reprendre dans le préambule de la Charte de 1814 (1), pouvait, au début, tout concilier. Les assemblées futures seraient issues des Champs de Mars comme les Parlements des Witenagemots ; les représentants auraient eu les compagnons de Charlemagne pour ancêtres. On aurait feint de retrouver dans les décombres de l'Ancien Régime tout un trésor de garanties et de libertés appartenant au peuple français, et l'on aurait ainsi évité l'inconvénient que M. Boutmy a signalé en ces termes : Depuis 1789 on peut dire qu'il y a eu en France « des réunions d'individus délégués sous le nom de pairs, de sénateurs ou de députés, se rapprochant dans les conditions prévues par le statut constitutionnel, et trouvant dans l'enceinte qui les rassemble juste ce qu'ils y avaient apporté du dehors. Il n'y a pas eu de Chambre des pairs, de Sénat, de Chambre des dé-

(1) « Nous avons remplacé par la Chambre des députés ces anciennes Assemblées de mars et de mai... »

putés, si l'on entend par ces mots des corporations permanentes et animées d'une force propre dont quelque chose se communique aux membres qui s'y succèdent » (1).

La France, elle aussi, aurait antidaté. La Constituante ne devait-elle pas appeler Louis XVI le « *restaurateur* de la liberté française »?

Sur un point cependant, les royalistes dont nous parlons sont obligés d'innover. Ils veulent une Chambre haute, une Chambre de résistance. Ils la voudraient héréditaire, et construite sur le modèle de la pairie anglaise. Malheureusement, la suppression de la noblesse et les « idées actuellement reçues » rendent cette institution impossible (2). Alors on se rejette sur un Sénat dont les membres seront à vie, ou même choisis pour un temps par le roi, au besoin sur des listes de présentation.

Certes, ni la Constitution d'Angleterre, ni les édits de Charlemagne, ne fournissent un point d'appui à cette création. Mais la tradition anglaise est cependant invoquée, au moins pour défendre le principe d'une seconde Chambre. Aussi ne cesse-t-on de vanter les mérites de cette Constitution, si parfaite, dit Necker (3), que les Anglais, ces vieux amis de la liberté, après cent ans d'expériences, n'y voudraient pas admettre le moindre changement, car ils n'en parlent jamais sans exprimer en même temps le bonheur dont elle les fait jouir.

L'exemple de l'Angleterre servait aussi à défendre la sanction royale.

---

(1) *Etudes de droit constitutionnel*, 4e édit., p. 229.

(2) MOUNIER, *Considérations sur les gouvernements.* « Il serait au pouvoir des Français de former une institution à peu près semblable à la pairie d'Angleterre ; mais les idées actuellement reçues s'y opposent tellement qu'il est inutile de s'en occuper davantage, et je n'en ai parlé que pour la satisfaction d'avoir indiqué la forme que je croyais la plus parfaite pour un corps législatif dans une monarchie ».

(3) Rapport fait au roi et apporté à l'Assemblée le 11 septembre 1789.

II

Pour que ce plan, si profitable à la royauté qu'il laissait assise sur des fondements incontestés dans tout le recul de l'histoire de France, si profitable aux Ordres privilégiés qui demeuraient en possession de garanties considérables, pût aboutir, il fallait une certaine complicité de l'aristocratie et du roi.

Elle fit complètement défaut.

Dès le début, la lutte s'engage entre le Tiers-Etat et les Ordres privilégiés. En un robuste langage (qu'il regretta plus tard) Guizot a décrit cette lutte. « Depuis plus de treize siècles, dit-il, la France contenait deux peuples, un peuple vainqueur et un peuple vaincu. Depuis plus de treize siècles, le peuple vaincu luttait pour secouer le joug du peuple vainqueur. Notre histoire est l'histoire de cette lutte. De nos jours une bataille décisive a été livrée. Elle s'appelle la Révolution » (1).

Et, en effet, les « gens distingués par la naissance, les richesses, les honneurs » s'efforcent, selon le conseil de Montesquieu, de demeurer une portion séparée du corps législatif, de conserver dans la législation « une part proportionnée aux autres avantages qu'ils ont dans l'Etat », de former « un corps qui puisse arrêter les entreprises du peuple »; sans ces garanties, « la plupart des résolutions seraient contre eux ». Les nobles revendiquent, en propres termes, *la faculté d'empêcher*. Le 28 mai 1789, après de vigoureuses sorties de d'Eprémesnil contre les ministres, et même contre le duc d'Orléans, présent à la délibération, auquel il rappelle les devoirs des princes du sang, la Chambre de la noblesse adopte par 202 voix contre 16 cet arrêté : « L'Ordre de la noblesse, consi-

(1) Guizot, *Gouvernement de la France depuis la Restauration*. — Les regrets sur ce que cet ouvrage a de « trop absolu et de trop rude » sont dans les *Mémoires*, I, 7.

dérant que, dans le moment actuel, il est de son devoir de se rallier à la Constitution en voulant donner l'exemple de la fermeté, comme il a donné la preuve de son désintéressement, déclare que la délibération par Ordres et *la faculté d'empêcher*, qu'ils ont divisément, est constitutive de la monarchie, et qu'il professera constamment ce principe conservatoire du trône et de la liberté » (1).

L'aristocratie commençait ainsi à suivre cette politique que Necker et Mme de Staël ont si vivement dénoncée, et qui consistait à lier étroitement la cause de ses privilèges à la destinée du trône lui-même ; — cette politique qui poussa la noblesse à faire échouer l'institution d'une seconde Chambre ; — cette politique qui, n'attendant le bien que de l'excès du mal, prépara les catastrophes suprêmes pour n'avoir pas à consentir les sacrifices nécessaires (2).

Dès le début, la noblesse rappelle au roi la solidarité de tous les privilégiés. Elle lui dénonce, sans cesse, l'esprit d'innovation qui menace les lois constitutionnelles dont la sanction fait partie. Elle tente de compromettre des princes du sang dans la défense de ses droits (3). Elle compromet même le nom et l'idée de veto. Elle supplie le roi « d'employer le veto contre le Tiers-Etat et de repousser l'atteinte portée à la fois à la Constitution et à l'autorité royale » (4).

Ainsi, pour la noblesse, il y a une Constitution du royaume, menacée par le Tiers-Etat ; cette Constitution comporte un veto au profit des Ordres privilégiés et un veto, sous forme de refus de sanction, au profit du roi. Imprudemment, les

(1) Texte pris dans le *Bulletin de la Noblesse*, 28 mai 1789, Arch. Nat., C. 26.

(2) Necker, *Révol. Franç.*, p. 251, etc. — Stael, *Considér.*, liv. I.

(3) *Noblesse*, 15 et 16 mai 1789, Arch. Nat., C. 26 : lettre du comte d'Artois, envoi d'une députation, réponse du prince : « Le sang de mon aïeul (Henri IV) m'a été transmis dans toute sa pureté et tant qu'il en restera une goutte dans mes veines, je saurai prouver à l'univers entier que je suis digne d'être né gentilhomme français ».

(4) *Noblesse*, bulletin, 19 juin 1789 (Arch. Nat., C. 26).

privilégiés montrent quelles ressources peut offrir à une politique de réaction la formalité de la sanction, jusque-là d'apparence inoffensive. Ils font appel à la faculté d'empêcher royale, pour protéger leur propre faculté d'empêcher.

Cet appel fut entendu.

Comme Charles I[er], Louis XVI pensait en souverain. « Ne déplaçons pas les bornes anciennes, la sagesse les a posées », répondait-il à Malesherbes qui le pressait d'abolir les édits contre les protestants (1).

Par la déclaration du 23 juin 1789, il affirma sa volonté de ne pas laisser déplacer les « bornes anciennes ».

On sait quelle fut l'histoire de cet acte célèbre. Necker avait préparé une déclaration où il limitait la résistance royale à certains points essentiels : l'existence d'une Chambre haute notamment. Le vote par tête eût été prescrit en certaines matières, par exemple pour le vote des impôts.

Si insuffisante que fût cette concession, elle aurait pu du moins fournir une base raisonnable de discussions et de transactions.

Mais à côté du conseil avoué et responsable, le roi avait des conseillers occultes et inamovibles : la reine, le comte d'Artois, le baron de Breteuil (2). C'était ceux qui ne croyaient qu'à la force pour triompher de l'Assemblée et qui faisaient venir, à l'insu des ministres, des régiments allemands ; c'était ceux qui considéraient comme « un attentat la pensée de réduire un roi de France au misérable sort du monarque britannique » ; c'était ceux qui firent échouer l'institution d'un Sénat, afin qu'il n'y eût pas au-dessous des pairs une sorte d'aristocratie « de seconde classe » (3).

On relut donc la rédaction de Necker dans un *conseil*

---

(1) *Mémoires* du baron Hue, ch. 7.

(2) De même, Charles I[er] suit les avis de ses courtisans, après avoir sollicité le concours de Hyde, Falkland, etc.

(3) Staël, *Considér. sur la Révol.*, I, 1, chap. 19, 20, etc. — Necker, *Révol. Franç.* et *Administration de M. Necker, par lui-même.*

extraordinaire, et l'on y fit des *corrections*, comme dit B. de Molleville (1).

Le roi vint à l'Assemblée et déclara que les résolutions prises par le Tiers-Etat étant « illégales et inconstitutionnelles », il les avait annulées (2).

Il affirma qu'il y avait une Constitution du royaume ; qu'il en était le défenseur ; que la division en trois Chambres, délibérant par Ordres et pouvant, avec l'approbation du souverain, convenir de délibérer en commun, faisait partie de ces institutions fondamentales.

Afin que la faculté d'empêcher des nobles soit bien sauvegardée, sont exceptées des affaires qui pourront être traitées en commun celles qui regardent les droits antiques et constitutionnels des trois Ordres, les propriétés féodales et seigneuriales, les droits utiles et les prérogatives honorifiques des deux premiers Ordres.

Ayant ainsi dressé devant l'Assemblée toute la ligne des *bornes anciennes*, le roi se met à son tour à innover. Mais ce n'est pas pour s'inspirer de Montesquieu et de la Constitution d'Angleterre ; c'est pour inventer tout un système de veto particuliers : veto spécial du clergé pour tout ce qui « pourrait intéresser la religion, la discipline ecclésiastique, les Ordres et corps réguliers et séculiers » ; — veto royal chaque fois que les deux tiers des voix, dans l'un des trois Ordres, réclameront contre la décision de l'Assemblée ; — veto royal sur tout ce qui concerne l'institution de l'armée, « le roi entendant con-

(1) *Mémoires particuliers*, ch. 2. — « L'essence de la mesure de M. Necker était changée ; il n'en restait que la forme. Il avait voulu mettre la démocratie dans un cadre royal, on mit l'aristocratie dans un cadre despotique ». DUMONT, *Souvenirs sur Mirabeau*, p. 86.

(2) C'était là l'argument invariable des absolutistes : « La Constitution, la Constitution, voilà ce qu'on répétait sans raisonnement, sans discussion, et presque par forme de psalmodie, dans des conférences où j'appris de nouveau combien les idées simples ont de force contre les idées composées ». NECKER, *Administr.*, p. 154. — La noblesse ne sortait pas de ces trois mots : *c'était ainsi jadis*. STAEL, *Considér.*, I, 1, 17.

server en son entier et sans la moindre atteinte, toute autorité, police et pouvoir sur le militaire, tels que les monarques français en ont constamment joui » (1).

C'est un réseau de veto comme on n'en a guère vu, et, pour trouver des analogies, il faut aller jusque dans la Caroline du Sud avec la Constitution de Locke, ou jusqu'en Suède et en Aragon avec Madame de Staël (2).

Ce luxe de précautions est d'autant plus singulier qu'il peut paraître inutile. En effet, le roi revendique la garantie suprême, celle qui devrait dispenser d'en prendre aucune autre. Il s'attribue le droit de sanction en entier, c'est-à-dire le pouvoir intégral : « Réfléchissez, Messieurs, qu'aucun de vos projets, aucune de vos dispositions, ne peut avoir force de loi sans mon approbation spéciale ». Ainsi, les résolutions de l'Assemblée sont des *projets*; le roi les examine comme il examinait les anciennes doléances, puis il les convertit en lois s'il le veut bien. Les réformes sont des concessions, des *bienfaits* du roi.

Ces bienfaits, il peut d'ailleurs les octroyer seul, car il est, lui aussi, *le représentant de ses peuples.* Il est même leur véritable représentant. « Si par une fatalité bien loin de ma pensée, vous m'abandonniez dans une si belle entreprise, seul, je ferai le bien de mes peuples, seul, je me considérerai comme leur véritable représentant ». Charles Ier d'Angleterre avait tenu, Charles X de France devait tenir, le même langage (3). C'était l'affirmation des principes exposés au Lit de justice de 1787 (4).

---

(1) « Il y aura toujours des rapports, et comme une affinité secrète, entre l'esprit de l'armée et l'autorité suprême d'un roi ». NECKER, *Pouv. ex.*, I, ch. 16.

(2) *Considérations*, I, 1, 14.

(3) « En France le roi consulte les Chambres ; il prend en grande considération leurs avis et leurs remontrances, mais, quand le roi n'est pas persuadé, il faut bien que sa volonté soit faite ». Cité par d'EICHTHAL, *Souveraineté du Peuple*, p. 169.

(4) « Le roi n'a besoin d'aucun secours extraordinaire pour l'administration de son royaume; un roi de France ne pourrait trouver dans les représentants

Mais on était en 1789, et l'Assemblée nationale n'était pas le Parlement de Paris.

III

La lutte pour la souveraineté est nettement engagée. L'Assemblée devra, ou bien n'être qu'une réunion de notables que l'on veut bien consulter, ou bien déchirer la prétendue Constitution du royaume, détruire la faculté d'empêcher des nobles, annihiler le veto royal, répudier à la fois la légende des Champs de Mai et la Constitution d'Angleterre de Montesquieu.

L'Assemblée a contre elle l'histoire, la fidélité, la religion. Elle n'a pas de passé. Elle n'a pas, comme les Communes, déposé et exalté des rois. Elle est seule, sans prestige, sans armes, comme le Tiers-Etat qu'elle représente ; à quelle force va-t-elle faire appel?

Il n'y en a qu'une qui soit capable de lui permettre de résister, qui soit digne de soulever l'admiration du pays et de communiquer au parti de la liberté l'enthousiasme que suscite un haut idéal. C'est ce principe sur lequel on est heureux de s'appuyer quand il s'agit d'ouvrir la brèche dans la forteresse de l'absolutisme, sauf, après la victoire, à l'écarter, à l'humilier, à en montrer toute l'inanité aux masses qu'il a entraînées. C'est le principe de la souveraineté populaire. N'est-il pas apprécié comme force destructive par ceux-là mêmes qui le trouvent dangereux et lui contestent toute valeur comme base des institutions? (1).

---

des trois Ordres de l'Etat qu'un conseil plus étendu, composé des membres choisis d'une famille dont il est le chef, et il serait toujours l'arbitre suprême de leurs représentations et de leurs doléances ».

(1) Guizot, *Histoire du gouvernement représentatif*, t. I, leçon 7. « Loin donc que le gouvernement représentatif dérive du principe de la souveraineté du peuple, il repousse ce principe et se fonde sur un principe tout autre et qui a de tout autres conséquences. Peu importe que ce gouvernement ait été souvent revendiqué au nom de la souveraineté du peuple, et que ses princi-

L'Assemblée vote la Déclaration des Droits, arme offensive remise entre les mains du peuple, dit Necker — véritable Charte de l'égalité parfaitement inconciliable avec la monarchie, a écrit Talleyrand (1).

Elle proclame le principe de la séparation des pouvoirs, afin de désagréger cet amalgame qui s'appelle la puissance royale, et de passer au crible du raisonnement les éléments qui la composent.

La tradition est brisée.

Il n'y a plus une royauté préexistante, jouissant de prérogatives incontestées, et avec laquelle on doit s'entendre pour entrer dans des routes nouvelles.

C'est la nation qui est la source de tous les pouvoirs, et l'Assemblée la représente. Celle-ci *déléguera* donc au roi les pouvoirs qu'elle jugera sans danger pour les libertés publiques. Il faudra, pour chacune de ces délégations, en démontrer la légitimité et l'utilité pour l'Etat. Le roi devient demandeur à la barre de la nation.

Spécialement la sanction n'est plus « un droit naturel ». Elle perd le bénéfice de la possession d'état. Le roi n'a aucun pouvoir préexistant de participer à la loi. On lui accordera un droit de veto, si on le juge bon, dans les matières dont l'Assemblée ne se réserve pas la connaissance exclusive.

Déjà elle a décidé qu'à elle seule appartient le droit de consentir l'impôt. Dès le mois de juin 1789, elle *décrète* que provisoirement les impôts et contributions, quoique illégalement établis et perçus, continueront à être perçus jusqu'au jour de sa séparation. « Passé lequel délai, l'Assemblée nationale

---

pales crises de développement aient eu lieu au moment où dominait cette idée; les raisons de ce fait sont faciles à découvrir. La souveraineté du peuple est une grande force qui intervient quelquefois pour briser une inégalité excessive ou le pouvoir absolu.... Ce n'est qu'un moyen d'attaque et de destruction, jamais un moyen de fonder la liberté ». Cf. d'Eichthal, *Souveraineté du Peuple*, p. 75.

(1) Necker, *Pouv. exéc.*, II, 1. — Talleyrand, *Mémoires*.

entend et décrète que toute levée d'impôts qu'elle n'aurait pas consentie, cesse partout ». Il n'est pas question de sanction dans cette *insolente* (1) résolution. Voilà donc une première classe de lois qui seront valables, exécutoires, obligatoires pour les *sujets*, sans que le monarque y ait en rien participé. Le fait est d'autant plus considérable que le roi ne proteste pas. Necker essaie d'expliquer ce silence, en disant que les impôts étant établis et se percevant exactement, l'Assemblée ne faisait que réunir sa volonté à celle du monarque, ci-devant manifestée (2).

L'Assemblée s'attribue ensuite le pouvoir constituant tout entier (3).

Sur cette question il y eut tout d'abord une certaine entente pour ne pas préciser. Selon l'expression favorite de Mirabeau, on étendit un *voile religieux* « qui devait en imposer aux regards profanes et repousser le téméraire qui aurait tenté d'y porter la main » (4).

On évita de s'expliquer nettement sur ce sujet parce qu'il y avait « danger » à le faire. On craignait de pousser le roi à bout. D'ailleurs l'Assemblée hésitait devant cet acte audacieux qui semblait une sorte de lèse-majesté : faire une Constitution sans la sanction du prince. Puis on espérait toujours que Louis XVI, donnant la main au Tiers-Etat, souscrirait à la « régénération du royaume ».

Plus tard, quand le roi s'efforça de ne pas sanctionner les arrêtés du 4 août, quand il fut devenu évident que la régénération ne pourrait se faire que sans le roi, et même malgré

---

(1) AULARD, *Hist. politique de la Révol.*, p. 34.

(2) *Pouv. exéc.*, 1, 5.

(3) A la séance du Jeu de Paume, Malouet propose d'ajouter à la formule du serment que les représentants prêtent de ne pas se séparer avant d'avoir donné une Constitution à la France, ces mots : *de concert avec le roi.* Bailly n'ose pas mettre aux voix l'amendement, de crainte qu'il ne soit rejeté. — MALOUET, *Mémoires*, I.

(4) *Courrier de Provence*, n° 62.

le roi, quand les résistances du monarque augmentèrent les soupçons, il fallut se décider. Les partisans du droit de sanction eux-mêmes concèdent qu'il ne peut s'appliquer aux actes constitutionnels. « Je ne conçois pas, dit Mirabeau (1er sept.), comment on pourrait disputer à un peuple le droit de se donner à lui-même la Constitution par laquelle il lui plaît d'être gouverné désormais ». « Un monarque n'a ni le droit, ni le pouvoir d'empêcher un peuple qui veut une Constitution de la faire. Il n'y a point de *veto*, point d'obstacle à une Constitution demandée par la nation (Malouet, 7 sept.) ». — « Le roi n'aurait pas le droit de déclarer qu'il s'oppose à l'établissement d'une Constitution... Dans le moment où une nation a résolu d'être libre, elle a certainement tous les droits nécessaires pour le devenir (Mounier, 4 et 5 sept.) ».

Peu à peu, le *voile religieux* ne suffit plus à écarter les *téméraires*, dont le nombre augmente après la réponse du roi aux arrêtés du 4 août. Mirabeau lui-même le déchire et s'écrie : « Nous ne sommes point des sauvages arrivant nus des bords de l'Orénoque pour former une société. Nous sommes une nation vieille, et sans doute trop vieille pour notre époque. Nous avons un gouvernement préexistant, un roi préexistant, des préjugés préexistants. Il faut, autant qu'il est possible, assortir toutes ces choses à la révolution et sauver la soudaineté du passage. Il le faut, jusqu'à ce qu'il résulte de cette tolérance une violation pratique des principes de la liberté nationale, une dissonance absolue dans l'ordre social. Mais si l'ancien ordre de choses et le nouveau laissent une lacune, il faut franchir le pas, lever le voile, et marcher... » (1).

Et le *Courrier de Provence* explique, le 5 novembre de la même année :

« On n'osait pas dire il y a quelques mois que ce qui se

(1) Séance du 18 septembre 1789.

passait en France était une vraie révolution. Aujourd'hui, la chose est claire même pour des aveugles. L'Assemblée nationale bâtit à neuf une Constitution; elle fait une monarchie. Dans son ouvrage elle emploie les anciennes pièces quand elles sont bonnes; elle en met de nouvelles quand les anciennes ne conviennent plus. Il existait un roi en France; il en faut encore un aujourd'hui... La nation l'adopte de nouveau... Ainsi le monarque, qui est l'ouvrage de la Constitution, ne peut pas disposer de la Constitution même; il existe par elle, il en fait partie; elle n'existe pas par lui, ni pour lui. Une Constitution pourrait être toute faite et le roi pourrait être encore à nommer. On le nomme; on lui présente la Constitution qui le fait roi; il l'accepte, et cette acceptation est une condition de sa royauté. Tel est donc le privilège des lois constitutives que le roi ne peut les rejeter ».

Voilà le roi *hors de la Constitution*, selon l'expression de Louis XVI lui-même, dans la déclaration qu'il laissa aux Tuileries en partant pour Varennes. Il est hors de la Constitution, dit-il, parce que l'Assemblée lui a refusé le droit de sanctionner les actes constitutionnels et parce qu'elle a le droit de ranger dans cette classe tous ceux qu'elle voudra (1). Luimême n'avait-il pas voulu mettre l'Assemblée hors de la Constitution, le 23 juin 1789?

Les représentants vont donc créer de toutes pièces une

(1) Cette protestation, le roi songea à la répéter, lors de son acceptation définitive de la Constitution en 1791. Il y a dans les papiers de l'Armoire de fer (Archives Nationales, C. 185, 406 et suiv.) plusieurs projets de discours où le roi se plaint que la Constitution ait été faite en dehors de lui, sans son assentiment. Mais il y renonça, et inséra, au contraire, dans son acte d'acceptation, cette déclaration : « Je déclare qu'instruit de l'adhésion que la grande majorité du peuple donne à la Constitution, je renonce au concours que j'avais réclamé dans ce travail, et que, n'étant responsable qu'à la Nation, nul autre, lorsque j'y renonce, n'aurait le droit de s'en plaindre » (13 septembre 1791).

Cette phrase, qui a excité tant d'applaudissements, n'est pas tout à fait intelligible, dit le journal *Les Révolutions de Paris*, IX, p. 483.

Constitution ; pour bâtir cet édifice social ils choisiront, s'ils le veulent, des matériaux anciens. L'un de ces matériaux s'appelle la royauté ; un autre, la sanction. L'Assemblée les placera où elle voudra ; elle leur attribuera l'importance qu'elle jugera convenable. Quand les différentes lois constitutionnelles seront achevées, votées, coordonnées, révisées, l'Assemblée déclarera « que la Constitution est terminée et qu'elle ne peut y rien changer » (1) ; puis elle les présentera à l'acceptation du roi. Celui-ci ne régnera que s'il les accepte. Il n'est pas un pouvoir antérieur, supérieur, ou au moins égal, qui discute et consent ; il est un pouvoir inférieur, parce que créé, qui doit, s'il veut exister, se soumettre à des conditions imposées.

C'était, peut-on dire, la procédure adoptée en 1688, à l'égard de Guillaume et de Marie. Mais le Bill des droits ne remettait pas en question toutes les prérogatives de la Couronne. Il ne les écrivait pas en articles de loi secs, précis, limitatifs. Il prétendait réformer des abus, faire revivre d'anciennes et respectables traditions, et non supprimer tout le passé pour faire table rase et reconstruire. Il ménageait le prestige de la royauté au lieu de l'anéantir. Mirabeau, il est vrai, dans le numéro même du *Courrier de Provence* où il déchirait le voile, affirmait que le pouvoir royal reconstruit serait « plus fort et plus révéré ; émané du vœu de la nation, il participe à l'éclat, à la majesté de la nation même ». Mais le grand tribun pouvait-il vraiment le croire ? « Mettons la religion à faire connaître la vérité, non à la voiler », disait-il. Ne savait-il pas qu'une dose de mensonge, ou, si l'on veut, d'illusion, est indispensable au prestige d'une monarchie ?

---

(1) Résolution du 3 septembre 1791. — Robespierre demande même (1er septembre 1791) qu'on déclare traître à la patrie quiconque proposera de composer avec le pouvoir exécutif sur aucun article de la Constitution.

IV

Le roi est hors de la Constitution. Il n'a pas à sanctionner les actes constitutionnels. Mais une fois la Constitution faite, quelle part lui sera réservée dans l'exercice du pouvoir législatif ? Les lois devront-elles être sanctionnées par lui ? Y aura-t-il, pour parler comme Mounier, une sanction royale *par* et *dans* la Constitution pour les actes législatifs ultérieurs ?

On sait à quels débats célèbres donna lieu cette question, qui se présenta sous l'aspect du veto absolu opposé au veto suspensif.

Elle fut la première question constitutionnelle qui passionna le peuple de France (1). Elle fut l'origine de la distinction de la droite et de la gauche (2). Elle occupa de nombreuses séances, mais malgré la prophétie de ceux qui affirmaient que « l'oracle de la sagesse naîtrait du milieu des débats » (3), celle-ci se passa dans une confusion que Mirabeau et Rabaut-Saint-Etienne, entre autres, constatent également (4), et qui devait se manifester encore au moment du vote.

Au fond, le problème qui se pose est celui-ci : Y aura-t-il en France des lois parfaites, exécutoires, sans que le roi y ait consenti, et même malgré son opposition formellement exprimée ?

---

(1) Dumont, *Souvenirs sur Mirabeau*, p. 155.

(2) « D'un côté étaient ceux que l'habitude avait formés à une tendresse aveugle pour le nom et la personne du roi, quel qu'il puisse être, et ceux qui se gouvernent par l'habitude et trouvent bien tout ce qui fut, et ceux qui pensaient que le roi est seul législateur, et ceux enfin qui espéraient de regagner par le roi tout ce qu'ils avaient perdu par le peuple. De l'autre côté étaient ceux qui, effrayés ou seulement effarouchés de l'ombre même du despotisme, ne voyaient de sauvegarde à la liberté publique que dans la permanence du Corps législatif, faisant les lois et les présentant à la sanction du monarque. Alors une grande scission fut prononcée. Le président, du haut de sa place, voyait à sa droite et à sa gauche les deux partis, et cette division passa dans tout le royaume ». Rabaut-Saint-Etienne, *Précis*, IV.

(3) *Point du Jour*, t. II, p. 271.

(4) Rabaut-Saint-Etienne, *loc. cit.* — *Courrier de Provence*, n° 43.

La question seule scandalise les royalistes purs. Le roi, roi légitime, roi de droit divin, « est la loi elle-même » (1). C'est la sanction qu'il appose « qui, seule, légitime la loi » qui, seule, lui permet « d'entrer dans le code sacré de la nation » (2). Ce droit est préexistant, supérieur à toutes les Constitutions, inaliénable; c'est un principe aussi respectable que celui de l'indivisibilité de la Couronne (3). Le violer, le méconnaître, c'est usurper (4).

Dépouillé de cet attribut essentiel de sa dignité, le monarque, réduit à l'exercice du pouvoir exécutif, ne serait plus qu'un « magistrat, un doge, un avoyer, un président des Etats-Unis » (5). Le prince doit être « co-législateur de l'Etat » (6), et avoir « une volonté souveraine qui résiste en certains cas au corps législatif ». Mais ce n'est pas sa faculté d'empêcher qu'on envisage principalement, c'est le droit positif d'être « partie intégrante de la souveraineté » (7).

C'est là le privilège essentiel du monarque. Il doit l'exercer sans être soumis à aucun contrôle, sans avoir à discuter ou à rendre compte, « sans que sa religion, dit d'Epréménil, soit obligée en aucun cas d'exposer les motifs de son refus » (8) — sans qu'on puisse fixer d'avance un terme à sa résistance

---

(1) Séance du 26 mars 1791 : « M. Cazalès : Il faut apprendre à M. Pétion que le roi est la loi elle-même. — M. Pétion : Une autre vérité qui ne peut pas plus être contestée, c'est que le roi est sujet de la loi. — M. Custine : C'est une vérité qu'il faut croire et non expliquer ».

(2) D'Antraigues, Noblesse, 28 mai 1789. — Maury, 3 septembre 1789, *Point du Jour*, II, p. 290.

(3) Mounier, 4 septembre 1789.

(4) La droite de l'Assemblée cesse de siéger quand le roi est suspendu après Varennes; elle quitte la séance quand le roi vient consacrer son acceptation de la Constitution de 1791. — Malouet, *Mémoires*, II. — Mallet du Pan, *Mémoires*, I, 10.

(5) Malouet, *Opinion sur l'acte constitutionnel du 8 août 1791.*

(6) Maury, 3 septembre 1789 (*Point du Jour*, II, p. 290).

(7) Malouet, *loc. cit.*

(8) *Point du Jour*, II, p. 250. De même Mounier, *Considérations*, et Maury (3 sept.).

« S'il doit arriver un terme où l'Assemblée nationale pourra se passer de la sanction royale, cette sanction n'existe pas; le roi n'est pas portion du corps législatif » (1). Il y aurait deux classes de lois : celles qui auront été faites d'accord avec le roi; celles qui auront été faites malgré lui (2).

Contester cette prérogative à Louis XVI, c'est une iniquité et une injustice, disent les défenseurs de cette théorie; c'est une marque d'ingratitude envers le prince qui a lui-même provoqué la rénovation du royaume. C'est aussi trahir la volonté formellement exprimée par les cahiers. Nos commettants, dit Mounier (28 août 1789), ne nous ont pas permis un veto suspensif; ils ont dit que la loi serait faite avec le roi, ou avec son concours, et c'est toujours la même chose; autrement vous pourriez vous passer de lui et son consentement est cependant nécessaire en matière d'actes législatifs » (3).

Effectivement, le comte S. de Clermont-Tonnerre, dans son rapport du 27 juillet 1789 sur le dépouillement des cahiers, classe, aux numéros 6 et 7 des *principes avoués,* ce principe : « La sanction royale est nécessaire pour la promulgation des lois. La nation fait la loi avec la sanction royale ». Quelques cahiers, explique le même rapporteur, reconnaissent au roi le pouvoir législatif, limité par les lois constitutionnelles et fondamentales du royaume, ou bien limité à l'intervalle des Etats généraux et sauf enregistrement des cours souveraines. Nulle part on ne voit la volonté d'exclure le roi du pouvoir législatif.

---

(1) Lally-Tollendal, 19 août 1789.

(2) Mirabeau notamment oppose les lois expressément consenties par le chef de la nation aux résolutions où il n'aurait aucune part. Il y a, selon lui, un danger véritable à faire apercevoir au roi un instant quelconque où l'on se passerait de sa volonté. — Plusieurs orateurs indiquent ce danger, tant pour les libertés publiques que pour l'autorité de la loi. — Malouet pense que les représentants du peuple, au moment où ils cessent de l'être, ont un intérêt personnel à se montrer investis de la sanction royale qui les défend contre les inquiétudes et les soupçons du peuple (7 sept.).

(3) *Point du Jour*, II, p. 248.

Aussi les amis de la Cour s'efforcent-ils d'enlever immédiatement la reconnaissance d'un droit qui, au fond, contient tout l'exercice du pouvoir législatif. (« Le veto absolu, devait dire Lanjuinais, c'est le droit de faire la loi et vos décrets ne seront plus que des pétitions »). Ils concèdent à l'Assemblée l'initiative, la discussion, la rédaction, tout, pourvu qu'on laisse au roi la sanction. Ce droit, ils tentent d'obtenir qu'avant tout débat sur les questions constitutionnelles, on l'affirme sans discussion, comme préexistant, comme une conséquence nécessaire du principe monarchique reconnu et confirmé par la nation. Ils demandent qu'on fasse sur cette question l'appel des cahiers. « Là où ils se sont expliqués, on déclarera le droit; là où ils se sont tus, on le créera. Nos commettants ont tout fait; remplissons leur volonté. Vous ne délibérerez pas sur la sanction royale, car nous en avons une. Si tous nos cahiers, ou du moins si la plus grande partie annonce la sanction, il n'est pas besoin de consulter notre prudence. Votre conscience, ainsi que vos mandats, vous prescrivent de fléchir devant cette autorité suprême, d'où émane celle dont vous êtes revêtus. Le peuple ne croirait même pas à un décret supprimant la sanction (1) ».

Ainsi, l'Assemblée proclamerait que, de tout temps, par droit légitime ou naturel, le roi de France est nécessairement *partie intégrante du pouvoir législatif.* On sent ce que cette thèse a d'inquiétant, même pour la validité des actes constitutionnels. Aussi d'énergiques protestations s'élèvent-elles. Les cahiers nous ont astreints à la sanction, dit Pétion; mais nous sommes les *maîtres de sa latitude*. Ils ne peuvent ôter aux députés le droit de faire mieux que leurs commettants n'ont pu prévoir, ajoute Lanjuinais. « L'esprit de parti fermente; l'humeur donne des soupçons; l'aigreur répand des injures » et les députés, qui n'étaient pas encore blasés sur

(1) Discours de RHÉDON, DESCHAMPS, d'ANTRAIGUES, etc..., *Réimpression du Moniteur* et *Point du Jour*, II, p. 247.

les interruptions, s'émeuvent parce qu'une voix, dirigée vers les bancs de la noblesse, a prononcé ces paroles : « Mauvais citoyens ! » (1).

L'Assemblée ne veut pas reconnaître des droits souverains, traditionnels, imprescriptibles et inaliénables, d'autant plus dangereux qu'ils sont moins définis. Peu à peu, en quelque sorte instinctivement, sans que ces idées se soient jamais bien nettement dégagées, les Constituants relèguent la sanction dans la catégorie des formalités qui accompagnent la loi déjà faite et parfaite, signatures, apposition de sceaux, etc., et ils séparent cette notion des procédures qui ont pour but d'empêcher, ou de retarder, la formation de la loi (2).

De l'Assemblée, cette évolution des idées se répand dans les journaux, dans le public. Le langage s'en ressent. On s'habitue à parler du veto, non plus à propos des tribuns de Rome ou des nobles polonais, mais des futures institutions françaises ; bien mieux, on invente des néologismes ; on écrit loi *vétée* (3) ; on imagine même le verbe *vétoter* (4). On reconnaît

(1) *Point du Jour*, II, p. 248, *Réimpression du Moniteur* et *Archives parlementaires*, séance du 29 août 1789.

(2) Notamment RABAUT-SAINT-ETIENNE, dans son discours du 4 septembre 1789 (recueilli dans ses Œuvres) explique que veto et sanction sont deux choses très différentes. « La sanction est un acte purement matériel attaché à la loi faite ; le veto est un acte de volonté qui empêche que la loi ne se fasse. La sanction est le sceau de la loi, qui en précède la promulgation, qui dit de la loi : *Sancta sit*, et qui dit aux peuples : voilà la loi, obéissez ! Le droit de veto est un véritable pouvoir législatif quoiqu'il ne le soit que négativement, car empêcher qu'on ne fasse telle loi, c'est ordonner le contraire, ou autre chose que cette loi ».

(3) *Point du Jour*, II, p. 270.

(4) NECKER, dans le chap. du *Pouvoir Exécutif* intitulé *De l'influence morale de la Constitution*, cite, parmi les mauvais effets de cette Constitution, les atteintes qui sont portées à la pureté du langage. On introduit chaque jour de nouveaux verbes, comme *influencer*, *patrioliser*, *vétoter*. « Cela montre qu'on n'éprouve plus le besoin des expressions moelleuses et mesurées ; car ce n'est jamais par des verbes, dont le sens est toujours positif, mais par l'union des adjectifs aux substantifs que les idées acquièrent de la mesure et de la gradation ».

nettement qu'il s'agit d'une « question neuve en France (1) ».

Cependant ces habitudes de raisonnement et de langage sont dangereuses pour la solution monarchique du débat. Calonne reproche à Necker, qui s'en défend (2), d'avoir permis que la question fût ainsi posée, d'avoir permis que l'idée de *veto* vînt envahir et obscurcir le principe de la sanction légitime.

Il n'est plus question d'affirmer ce droit de sanction comme une prérogative dont le prince hérite dans son intérêt propre. Il va falloir démontrer : 1° que le refus de sanction est un rouage utile au peuple ; 2° qu'il sera d'un fonctionnement paisible et pratique ; 3° qu'il est plus avantageux pour l'Etat que le veto suspensif, temporaire et limité.

Tâche difficile en vérité !

V

Lally-Tollendal l'entreprend cependant dans son rapport du 19 août 1789.

Il commence, bien entendu, par affirmer que le roi doit être portion intégrante du corps législatif. Il considère qu'il est superflu de chercher à l'établir. Il déclare avec courage « qu'on n'a même pas le droit de mettre en question le concours du roi dans la législation ».

Après quoi, il s'efforce de démontrer l'utilité de ce droit, qui a été créé comme la monarchie elle-même, non dans l'in-

(1) *Point du Jour*, II, p. 265.

(2) Note de Necker au bas de la page 156 de *l'Administration de M. Necker*. « C'est par une innovation introduite dans notre langue que j'applique le mot de veto au refus du consentement royal à un bill du Parlement. M. de Calonne, dans son dernier ouvrage, sans réfléchir aux acceptions nouvelles que l'usage donne à certaines expressions, attribue nos fautes à la confusion que nous avons faite des droits législatifs des monarques anglais, avec le veto des tribuns de Rome ou des gentilshommes polonais. Cet avertissement est charitable ; mais comment présumer qu'une nation entière en soit au besoin d'un pareil secours ? »

térêt du monarque, mais dans celui de ses sujets (1). « La volonté de la nation est qu'il y ait un roi ; la liberté de la nation a besoin d'un roi, a besoin de la prérogative d'un roi, a besoin de la sanction du roi ».

Pourquoi la nation a-t-elle « besoin de la sanction du roi » ?

Pour défendre ses intérêts. La sanction est à la fois le rempart, le palladium, et le plus précieux exercice de la liberté publique. Elle est le *domaine du peuple* (2). La nation confie la sanction au roi pour son bonheur, pour sa protection, comme un droit inaliénable pour défendre la liberté, pour empêcher les injustices nationales (Thouret). Aussi le roi ne pourrait-il y renoncer, même s'il le voulait (3) ; aussi l'Assemblée doit-elle la maintenir, même sous la menace de glaives criminels (Mounier, 4 sept.).

Mais quel est donc ce danger contre lequel il faut que le roi protège son peuple ? C'est la tyrannie des assemblées. Mirabeau en fait une peinture effrayante. « Je crois le veto du roi tellement nécessaire, dit-il, que j'aimerais mieux vivre à

(1) « Il serait absurde de croire que les prérogatives de la Couronne ont pour objet la satisfaction et les jouissances du monarque ; il n'en est aucune qui ne doive trouver son origine et sa fin dans l'utilité générale ». Malouet, 7 sept. 1789.

(2) Mirabeau, de Sèze, d'Antraigues.

(3) « Si le roi venait ici, avec ses ministres, renoncer au droit de sanctionner les lois, tous les vrais amis de la liberté devraient le conserver à la Couronne, malgré lui-même ». Mounier, 4 sept. 1789. — Mirabeau s'oppose le 11 septembre 1789 à la lecture du mémoire de Necker : « Supposez que dans ce rapport le roi refusât le veto, on n'en devrait pas moins attacher cette prérogative à la puissance royale, si l'Assemblée estime que le droit de suspendre les actes du Corps législatif est utile à la liberté de la nation » (*Courrier*, n° 4). — D'Antraigues, 2 sept. : « Le roi peut-être cédant aux circonstances, à l'amour de la paix, à l'amour de son peuple, lui ferait ce dernier abandon... Oui, en l'état actuel, le roi, je le crois, cédera sa prérogative ; mais le peuple ne la cédera pas ; il la réclamera pour lui ». Dans le même discours, d'Antraigues déclare que le roi serait *coupable* envers le peuple s'il abandonnait une portion du pouvoir exécutif que le peuple a déclaré, dans ses cahiers, vouloir lui conserver.

Constantinople qu'en France s'il ne l'avait pas; oui, je le déclare, je ne connaîtrais rien de plus terrible que l'aristocratie souveraine de six cents personnes qui, demain, pourraient se rendre inamovibles, après-demain héréditaires, et finiraient, comme les aristocrates de tous les pays du monde, par tout envahir » (1).

Il revient sur ce danger dans son grand discours du 1er septembre (2), et indique les moyens par lesquels une assemblée pourrait arriver à cette usurpation. Il lui suffirait d'ordonner deux règlements intérieurs déjà autorisés par l'exemple de l'Angleterre : l'exclusion du public des séances sur la demande d'un seul député ; l'interdiction aux journaux de rendre compte des délibérations (3).

---

(1) Discours du 15 juin 1789.

(2) Ce discours fut une déception pour les auditeurs, au dire de DUMONT, *Souvenirs sur Mirabeau*, p. 152. Il raconte que Mirabeau s'était laissé endoctriner par le marquis de Cazaux, auteur d'un livre inintelligible sur le mécanisme des sociétés, et d'un autre intitulé : *Simplicité de l'idée d'une Constitution*. On reconnut bien vite dans le discours du grand orateur l'inspiration et jusqu'aux phrases de son « apocalyptique ami ». Cela refroidit l'attention, et, pour la reconquérir, Mirabeau se lança dans des déclamations contre le despotisme.

Effectivement, Mirabeau, dans le *Courrier de Provence*, n° 34, fait un grand éloge du livre de M. de Cazaux, « l'ouvrage de génie qu'a produit la Révolution ». Il reconnaît y avoir pris toute la partie de son discours relative à la permanence des assemblées.

Il existe à la Bibliothèque nationale (L b 39-2273) un exemplaire de la brochure intitulée : *Simplicité d'une Constitution*. Il y a, selon l'auteur, trois tribuns du peuple, le roi, l'assemblée renouvelée tous les ans, et la presse. C'est une « enfance de démocrate outré » que d'avoir peur du roi ; c'est une « enfance d'instrument de despote » d'avoir peur de l'assemblée ; c'est une « enfance de presbytérien » d'avoir peur de l'harmonie qui doit s'établir entre le roi et l'assemblée, tous deux surveillés par l'inviolable liberté de la presse.

On ne retrouve nullement dans le discours de Mirabeau ces images étonnantes, et la critique de Dumont trahit peut-être, tout simplement, la déception de ceux qui attendaient un discours rétrograde et absolutiste.

(3) De même D'ANTRAIGUES, 2 sept. : « Quel frein aurait une assemblée qui, pour devenir tyrannique, n'aura que deux lois à faire : se déclarer permanente et rendre ses membres inamovibles ? »

En dehors de ce péril redoutable, il en est d'autres auxquels les assemblées se laissent facilement entraîner et que divers orateurs indiquent : elles empiètent sur le pouvoir exécutif ; elles votent des résolutions irréfléchies ou nuisibles, en voulant faire le bonheur de tous (1) ; elles cèdent à la « manie réglementaire » et au désir de faire constamment des lois nouvelles. Elles portent sans cesse la main au ressort du gouvernement, alors que le repos du peuple est surtout désirable (2). Le veto peut arrêter parfois de bonnes lois ; mais le danger n'est-il pas plus grand encore d'en laisser passer de mauvaises ? Une loi nouvelle n'est souvent qu'une entrave de plus à l'indépendance (3).

Tous ces maux, la sanction les réprime « sans tumulte et sans effort (4) ».

A quel titre le roi pourra-t-il intervenir ? Comme détenteur de la puissance exécutrice, disent les uns, mais sentant combien cette thèse est dangereuse, puisqu'elle réduit la puissance royale à l'exercice d'un pouvoir qui est aussi bien celui « d'un magistrat, d'un doge, d'un avoyer, ou d'un président », ils ajoutent : « comme représentant perpétuel du peuple », — « comme son premier délégué », — « comme son représentant héréditaire » par opposition aux députés « représentants temporaires et accidentels (5) ». Il remplira un office d'*au-*

(1) Notamment Mounier, 5 sept. 1789 : « L'élection libre des représentants permet sans doute d'espérer que la plupart seront des hommes vertueux ; mais partout où seront les hommes il faut prévoir l'effet de leurs passions. Ne serait-il pas à craindre qu'à l'avenir une assemblée nombreuse de représentants, si ses résolutions n'éprouvaient jamais la moindre résistance, se laissât facilement entraîner par des orateurs adroits et enthousiastes ? et le désir même du bien ne pourrait-il pas être un moyen certain de l'égarer ? On lui persuaderait que tout ce qui sera fait par elle le sera plus justement, plus exactement, que par une autre autorité ». Elle voudra, dit-il, s'immiscer dans la distribution des emplois, dans la discipline de l'armée, etc...

(2) De Sèze, 4 sept. 1789.

(3) Mounier, 4 sept. 1789, etc. ; Maury, *Point du Jour*, II, p. 293.

(4) D'Antraigues, 2 sept. 1789.

(5) Mirabeau, Mounier, de Sèze, etc...

guste médiation (1). Et c'est pour ce motif, pour que le roi demeure un souverain, un représentant de la nation, inviolable dans sa prérogative, que la droite n'admet que le veto absolu. Demander si le veto sera illimité ou suspensif c'est se demander s'il y aura un roi, expose Lally-Tollendal. (Le veto suspensif dégraderait le trône, dira Mounier) (2).

L'exercice du veto absolu sera difficile ; il doit être rare. Le trône doit autant que possible n'avoir pas « l'odieux d'une résistance directe ». On créera donc une seconde Chambre, afin d'éviter « le danger incalculable de mettre le dépositaire de la force publique aux prises avec le Corps Législatif ». Et ici intervient l'exemple de l'Angleterre. « On est frappé d'admiration quand on considère que, depuis un siècle entier, le roi d'Angleterre n'a fait usage de sa négative qu'une seule fois, et que tout y a été combiné avec une telle sagesse, avec une telle prévoyance, que les projets de lois susceptibles d'inconvénients ont expiré entre les deux Chambres, sans parvenir jusqu'au trône ».

Ainsi Lally-Tollendal constate, comme les constituants américains, que le refus de sanction est tombé en désuétude depuis un siècle en Angleterre ; mais il n'en conclut pas, comme eux, qu'il est inutile de l'inscrire dans une Constitution moderne.

C'est qu'il appartient aux *Anglomanes* dont parle Michelet ; il a, lui aussi, « bu l'opium anglais (3) ».

(1) Paroles de Necker à Coppet en 1791. Staël, *Considér.*, I, 3, 2.

(2) Disc., 4 sept. 1789.

(3) « Le bourgeois a bu l'opium anglais avec tous ses ingrédients d'égoïsme, bien-être, confortable, liberté sans sacrifice; une liberté qui résulterait d'un équilibre mécanique, sans que l'âme y fût pour rien, la monarchie sans vertu, comme l'explique Montesquieu; *garantir* sans améliorer, *garantir* surtout l'égoïsme » (Michelet, *Révolution*, IV, 3).

VI

Les *Anglomanes* se divisent en deux catégories.

Les uns sont les anglomanes traditionnels, classiques. Ils agissent pour la monarchie comme les révolutionnaires dont parle M. Sorel, dans son *Montesquieu*, agiront plus tard pour la République. Ceux-ci voudront « réaliser ce que Montesquieu a décrit ». « Montesquieu a analysé les lois qui constituent la République et la font vivre ; ils décrètent ces lois ; la République, selon eux, doit en résulter nécessairement ». Les *monarchiens* font de même. Ils cherchent dans Delolme, Blackstone et Montesquieu principalement, quels sont les rouages des institutions anglaises ; ils les numérotent en quelque sorte, veulent leur faire passer la Manche et reconstruire sur notre sol la machine anglaise. Il y a une Chambre des pairs, dont l'origine est aussi ancienne que la nation elle-même ; on créera une Chambre des pairs. Le roi d'Angleterre a eu, de tout temps, une participation au pouvoir législatif qui, prédominante au début, est allée en s'atténuant jusqu'à une négative qui, elle-même, est devenue pratiquement impossible à exercer. N'importe ! le roi d'Angleterre possède le droit de sanction ; on déléguera au roi de France le veto absolu.

Et, rien qu'à décrire l'opération, on sent tout ce qu'elle a de factice et d'impossible.

Il s'agit de créer ce que des siècles ont établi, ce que la pratique modifie sans cesse. Il s'agit de démonter un mécanisme mystérieux sur lequel il y a véritablement un voile, le voile religieux de Mirabeau, qui le dérobe aux investigations et à l'analyse. Il est protégé par la poussière des siècles, par le dédale de la législation. Le discuter, le disséquer, le photographier, c'est déjà, dans une large mesure, lui enlever sa force et sa vertu en portant atteinte à la légende, à la tradition, au respect.

Sous ce voile protecteur, ce sont des transformations perpé-

tuelles, une évolution incessante, un équilibre de forces qui se modifient lentement, les unes l'emportant, les autres disparaissant ou faiblissant.

La Constitution d'Angleterre, ce n'est pas un agencement de prérogatives, soi-disant concertées pour se limiter et se contrecarrer; ce n'est pas le mécanisme étrange complaisamment décrit par Lally-Tollendal et Mounier après Blackstone, ce mécanisme qui obéit à trois forces à la fois indépendantes et combinées, et dont le bon fonctionnement serait au moins problématique.

La vraie Constitution d'Angleterre, c'est ce long effort qui a transporté le gouvernement du roi au Parlement, du Parlement aux Communes ; — c'est ce travail persistant qui a consisté à éliminer successivement le souverain de la Chambre des communes, de la Chambre des lords, du Conseil des ministres, sans jamais porter atteinte à son prestige ; — c'est la suprématie populaire affirmée par les dépositions, l'exaltation, le supplice, de tant de princes (1) ; — c'est surtout cet esprit national, intransigeant sur certaines libertés civiles ou politiques, amoureux tout à la fois de liberté et de tradition, acceptant tous les progrès pourvu qu'ils se présentent sous le couvert de formes antiques et respectées (2).

---

(1) Destutt de Tracy (*Commentaire sur Montesquieu*, écrit pour Jefferson) : « Il n'y a qu'une chose dans l'organisation anglaise dont on ne parle pas et qui est digne d'admiration, c'est la volonté de la nation jointe à un extrême attachement pour la liberté de la presse et la liberté individuelle », en sorte que, quand le roi abuse du pouvoir..... « il est bientôt renversé par un mouvement général en faveur de ceux qui lui résistent..... C'est là le véritable veto auprès duquel les autres ne sont rien. Le grand point de la Constitution d'Angleterre est que la nation a déposé six ou sept fois son roi ».

(2) En août 1848, Cuvillier Fleury visite la Chambre des communes et demeure étonné — comme tous ceux qui l'ont visitée — du mélange de solennité et de sans gêne, de sans façon et de respect, de perruques et de chapeaux sur la tête, qui caractérise l'Angleterre constitutionnelle. « C'est parce qu'elle a foi dans la solidité du vieil édifice sous lequel elle s'abrite depuis si longtemps, qu'elle se met à l'aise dans tout le reste » (*Journal intime*, II, p. 471).

Est-ce que tout cela est transportable? Si l'on peut à la rigueur, et non sans péril, importer des textes et des lois, comment transporter un ensemble de circonstances, d'habitudes, de mœurs, et même d'abus, qui forme le milieu ambiant, enveloppe les forces en travail et empêche les heurts et les secousses? Peut-on transporter un esprit public? N'est-ce pas ici le cas de se rappeler le mot de Voltaire sur les cocos qui mûrissent aux Indes et ne mûrissent pas à Rome?

Encore faudrait-il s'efforcer d'offrir aux cocotiers anglais un sol où ils puissent pousser leurs racines. Que penser dès lors de la seconde catégorie d'Anglomanes, celle dont Mirabeau demeure le courageux représentant?

La politique de Mirabeau, a dit M. Aulard, c'est « le roi s'appuyant sur le peuple contre la nouvelle classe privilégiée, la bourgeoisie, comme il s'était jadis appuyé sur le peuple contre l'ancienne classe privilégiée, la noblesse ». Et M. Aulard pense que « si la bourgeoisie rejeta le veto absolu, ce fut pour interdire à un roi, qui s'appuierait sur un courant d'opinion démocratique, de secouer la tutelle de la bourgeoisie ». Ce n'est donc pas seulement dans une vue révolutionnaire que l'on aurait rejeté le veto absolu, mais aussi dans une vue anti-démocratique (1).

Le savant professeur constate que le peuple de Paris ne comprit pas et siffla. Il faut reconnaître que la politique de Mirabeau était vraiment difficile à comprendre pour le peuple, vraiment difficile à pratiquer pour le roi.

Que voulait, en effet, le député de Provence? Il voulait *démocratiser* le roi. Quand un député, de Wimpffen, propose de dire que « le gouvernement de la France est une démocratie royale », le *Courrier de Provence* (n° 34) applaudit. Cette formule, dit-il, exprime une grande vérité : c'est que la démocratie s'allie naturellement avec la monarchie; c'est

(1) *Histoire politique de la Révolution française*, p. 55 et 56.

qu'il n'existe aucune opposition entre leurs intérêts, puisque le vœu du roi est que son peuple soit nombreux, florissant, redoutable, et que le vœu du peuple est que son roi soit assez fort pour s'opposer à l'introduction d'une aristocratie qui tend toujours à l'indépendance et dont la puissance ne s'exerce jamais qu'aux dépens du prince et du peuple ». La *démocratie royale* ne saurait comporter aucun corps privilégié. L'abolition de ces corporations enchante Mirabeau, qui écrit au comte de La Mark : « Le clergé, les Parlements, la noblesse, sont aussi dangereux que les démagogues les plus outrés..... N'est-ce rien que d'être sans parlements, sans pays d'états, sans corps de clergé, de privilégiés, de noblesse? L'idée de ne former qu'une seule classe de citoyens aurait plu à Richelieu. Si cette surface égale convient à la liberté, elle facilite l'exercice du pouvoir ».

Mais c'est surtout contre la noblesse que se manifeste sa violente hostilité, explicable par les détails de sa vie privée et les duretés de cette aristocratie qui l'a repoussé avec mépris. Ce n'est pas seulement à Louis XVI qu'il conseille, avec toute l'énergie et l'insistance possibles, de rompre avec les nobles, mais encore à Frédéric-Guillaume de Prusse : « Méfiez-vous de cette aristocratie universelle, fléau des états monarchiques, et qui, d'une extrémité du globe à l'autre, opprime l'espèce humaine... D'où vient la force du prince si ce n'est du peuple? »

Sur ces ruines de tous les privilèges s'élèvera le trône qui est, cependant, le privilège des privilèges. La royauté « sera complète dans sa sphère et n'éprouvera plus de ces tiraillements qui l'ont si souvent exposée ». Après le banquet des gardes du corps, Mirabeau a une commisération méprisante pour ces *accessoires du palais* (*sic*) qui, par une singulière aberration d'esprit, se « sont accordés à représenter le monarque comme un roi dépouillé, presque détrôné » (1).

(1) *Courrier de Provence*, n° 50.

Quelques jours avant sa mort, parlant au nom du département de la Seine, le grand tribun dit encore au roi : « Le trône avait un éclat trompeur; il a maintenant des bases inébranlables. Un grand arbre couvre de son ombre une large surface; ses racines profondes s'étendent au loin, s'entrelaçant à des rochers éternels; pour l'abattre, il faut bouleverser la terre. Telle est, Sire, l'image de la royauté dans la Constitution que vous avez acceptée » (1).

A ce roi, si puissant parce qu'il s'appuie sur la démocratie, la nation remet cette arme efficace : la sanction.

Il devra s'en servir pour repousser toute loi contraire au bonheur du peuple, toute usurpation des assemblées, toute résurrection des privilèges abolis.

A l'heure où les théories égalitaires surgissent de toutes parts, au moment où l'on vote la Déclaration des Droits de l'homme (fait américain, fait républicain, dit M. Aulard, dans lequel il y a toute la République démocratique et sociale), le roi de France devra se mettre à la tête des assaillants pour chasser les privilégiés.

Il devra même se prononcer contre cette bourgeoisie effrayée qui se serre autour du trône comme autour d'une défense pour ses propriétés, comme autour d'une défense pour le contrat social que Malouet analyse en ces termes : « Le riche dit au pauvre : Travaille pour moi et je te nourrirai » (2).

Peut-être lui faudra-t-il aussi repousser toute restriction au droit de suffrage, et remettre le pouvoir législatif, c'est-à-dire le pouvoir souverain, à ces individus appartenant aux masses profondes, que Montesquieu (qui n'était pas roi de France) exclut du corps électoral en disant : « Ils sont dans un

(1) Discours du 10 mars 1791. Il est vrai qu'en même temps il écrivait au comte de La Mark : « La monarchie est détruite; le roi n'a plus ni assez d'influence, ni assez de pouvoir ». (47e note pour la Cour).

(2) *Mémoires*, t. II, ch. 17 (Première lettre au Comité de Constitution).

tel état de bassesse qu'ils sont réputés n'avoir point de volonté propre ».

Il devra, en réalité, être un tribun du peuple.

A une telle attitude du roi, on voit bien ce qu'auraient gagné les idées révolutionnaires ; mais, de bonne foi, peut-on croire que c'est ainsi que la Couronne aurait été sauvée?

Démocratiser le roi, l'Assemblée ne s'est pas fait faute d'y travailler de toutes ses forces. Ce travail a-t-il eu pour résultat de consolider le trône?

Le plus étrange est qu'en soutenant ces théories, Mirabeau ne cessait de vanter l'excellence de la Constitution d'Angleterre, et les résultats pratiques qu'elle a produits par opposition aux « sublimes théories de nos utopiens » (1). Il crible ceux-ci de ses railleries (2), spécialement quand ils soutiennent que cette fameuse Constitution n'est que l'œuvre du hasard. « Un siècle de bonheur et de tranquillité sont en faveur du gouvernement d'Angleterre une autorité que la plus belle théorie ne saurait avoir. Refuser toute attention à la Constitution britannique parce qu'elle n'est pas une découverte d'une société de philosophes, c'est une aussi grande absurdité que celle d'un marin qui refuserait de se servir de la boussole parce qu'on la doit au hasard » (3). Or, rien n'était moins anglais que la royauté démocratique, telle que Mirabeau semblait la concevoir, sans noblesse, sans corps interposés, sans Chambre haute, seule en face de la nation, armée du privilège périlleux de soulever, au moyen d'un veto absolu et théoriquement perpétuel, des conflits violents et presque insolubles.

(1) *Courrier de Provence*, n° 41.

(2) Delandine notamment, qui, fidèle aux habitudes des antiques recueils, avait invoqué des exemples tirés des anciennes Républiques. « Nous n'avons pas les Mémoires particuliers qu'il s'est procurés sur le gouvernement de Carthage et la fatale influence du veto des suffètes qui n'a laissé à cette République que 500 ans de la plus brillante prospérité » (*Courrier de Provence*, n° 36).

(3) *Courrier de Provence*, n° 36.

« Il y a la même différence entre notre monarchie de Juillet et la monarchie de la reine Victoria, a écrit M. Boutmy, qu'entre le chapiteau d'une colonne qui s'élève seule et grêle, dans le vide d'une plateforme bien horizontale, et la cime solidement assise d'une montagne qui va se prolongeant et s'abaissant sans fin, par des contreforts d'appui, et qui ne laisse que bien loin commencer la plaine » (1). Ici la plaine entourait immédiatement la colonne isolée, et quand Mirabeau vantait la « surface égale » comme pouvant convenir aussi bien à l'égalité qu'à l'exercice du pouvoir, l'idée n'est juste que si l'on entend par « pouvoir » le pouvoir despotique : Napoléon devait en faire la preuve.

Et pourtant Mirabeau continuait sa brillante campagne pour le veto absolu. Il usait sa santé compromise, prodiguait sa parole et sa plume, ruinait sa popularité, pour conquérir au roi de France un droit dont celui-ci n'aurait certes pas pu faire usage. Au lieu de concentrer ses efforts sur les questions de responsabilité ministérielle, il luttait pour importer en France une prérogative qui, dans son pays d'origine, était tombée définitivement en désuétude et dont Guillaume III n'avait pu se servir sans péril. Lui-même semblait parfois comprendre combien l'usage en était délicat. Dans le Mémoire où il conseille au roi de se réfugier à Rouen, il lui recommande, dès qu'il sera libre, non seulement de renouveler sa sanction aux décrets qui ont aboli l'ancien régime, mais encore d'exiger l'obéissance provisoire aux décrets mêmes sur lesquels il avait à faire des réserves (2). Tant il sentait combien il était dangereux d'opposer le pouvoir royal à la volonté de l'Assemblée ! Il

(1) « Il faut des échelons qui descendent du trône jusqu'aux vastes plaines de l'égalité » (NECKER, *Pouv. ex.*, I, 4). — Le duc de Broglie considère que la suppression de la pairie héréditaire en 1831, en déconsidérant tous les privilèges et en laissant la royauté seule, isolée, l'a livrée au flot démocratique (THUREAU-DANGIN, *Hist. de la monarchie de Juillet*, t. I).

(2) Mémoire du 15 octobre 1789, remis à Monsieur par le comte de La Mark.

parlait coutume, tradition, et l'Assemblée lui répondait textes de lois. Il écrivait : « Le veto absolu est si loin de l'être qu'il est impossible de concevoir qu'un roi, en son bon sens, veuille courir les risques d'interposer son veto contre le vœu reconnu irrésistible de l'opinion publique ». — Mais alors, répondait-on, pourquoi lui conférer ce droit? — Pour prévenir les empiétements du législateur. — Il sera donc amené à s'en servir, et dès lors n'est-il pas à craindre que le prince de droit divin ne voie, dans les résolutions les plus inoffensives de l'Assemblée, un empiétement sur ses droits héréditaires? — Alors il y aura le refus de l'impôt, le refus du contingent. — « C'est élever une barrière, répliquait Grégoire, pour se donner le plaisir de la renverser par des moyens convulsifs ». « C'est se couper la gorge pour guérir une plaie à la jambe », ajoutait Lanjuinais.

Et le combat se poursuivait, brusquement éclairé par des mots terribles comme celui de Sieyès : « Le veto est une lettre de cachet lancée sur la volonté nationale ».

VII

Est-ce à dire que la majorité de l'Assemblée ait été composée d'*Utopiens*? On l'a bien souvent soutenu. On a bien souvent reproché aux Constituants d'avoir sacrifié Montesquieu à Rousseau, l'expérience au rêve et à la logique ; — de s'être complu dans la rhétorique, dans la déduction à outrance, dans la *géométrie politique* (1). Ceux qui ont porté ces jugements sévères sont-ils bien sûrs de ne pas avoir, eux aussi, oublié, dans la contemplation d'un idéal chimérique, les faits et les circonstances au milieu desquelles l'Assemblée délibérait ?

Les faits étaient ceux-ci :

(1) TAINE, *Révolution*, I, p. 161.

D'abord il y avait un roi. « L'Assemblée nationale, a écrit Rabaut-Saint-Etienne, avait ce désavantage terrible, et qui l'a longtemps contrariée, de constituer une monarchie en ayant déjà le monarque. Il en résultait que ses ennemis, en profitant de son aveu que nulle loi n'existe sans la sanction du roi, concluaient du roi idéal, qu'avait en vue l'Assemblée, au roi réel que l'on voulait lui opposer » (1).

Ce roi réel, c'était l'auteur du Lit de justice de 1787, le signataire de la Déclaration du 23 juin 1789, le descendant de celui pour qui Bossuet écrivait : « La seule défense des particuliers contre la puissance publique doit être leur innocence » (2).

C'est ce prince qu'on voulait transformer en représentant de la nation, en gardien jaloux de ses droits et de ses libertés, mieux encore, en tribun du peuple. N'était-ce pas vraiment dépasser tout ce que la fiction pouvait autoriser ?

A ce monarque, qui avait nié le pouvoir constituant de l'Assemblée, on prétendait que celle-ci remît formellement un droit de veto absolu, illimité. Il ne s'agissait pas de reconnaître un antique privilège, en principe, en théorie, ou par un assentiment tacite, sauf à le contenir et à l'annihiler dans la pratique ; il s'agissait de déléguer formellement à Louis XVI le droit de suspendre indéfiniment les lois.

Si l'Assemblée prend cette résolution, elle paraîtra rendre au prince un droit naturel, opérer une restitution, reconnaître au roi la qualité préexistante de « partie intégrante du pou-

(1) *Précis de la Révol.*, L. 4.

(2) « Quoiqu'il eût beaucoup d'instruction et qu'il lût surtout avec intérêt les auteurs anglais, le descendant de Louis XIV avait de la peine à se départir de la doctrine du droit divin. Elle est considérée en Angleterre comme un crime de lèse-majesté, puisque c'est d'après un pacte avec la nation que la dynastie actuelle a été appelée au trône. Mais, bien que Louis XVI ne fût nullement porté par son caractère à désirer le pouvoir absolu, ce pouvoir était un préjugé funeste auquel, malheureusement pour la France et pour lui, il n'a jamais renoncé tout à fait » (Staël, *Considér.*, I, 1, ch. 21).

voir législatif ». Rien ne peut se faire, rien n'a pu être légitimement fait, sans son consentement exprès.

Sans doute, par une sorte de coup de force, l'Assemblée a soustrait à la nécessité de la sanction les actes constitutionnels. Mais, en attendant que cette injustice soit réparée, toutes les lois qui sont la conséquence de ces actes n'échapperont pas à la censure du roi. Son silence suffira à les frapper de nullité. Aussi ses amis s'efforceront-ils jusqu'au dernier moment de faire poser ainsi la question : « La sanction du roi est-elle nécessaire pour la validité de la loi ? »

Si l'on répond oui, Louis XVI n'a qu'à se renfermer dans une attitude passive, à attendre sans mot dire l'arrivée de cette « gendarmerie européenne » (1) qui est son seul espoir.

Et tout d'abord les arrêtés du 4 août succomberont.

Ils sont le premier enjeu de la lutte engagée. On le sait à l'Assemblée ; on le sait dans le public (2). Le mot populaire, souvent répété et ridiculisé, sur l'écuelle de soupe renversée, est parfaitement juste, si l'on entend par la symbolique écuelle la communion de fraternité que les Constituants ont offerte à la France (3).

---

(1) Stael, *Considér.*, I, 3, 1.

(2) « Que deviendront les arrêtés du 4 août, si l'on admet le veto fatal ? » Salle, 1er septembre 1789, *Point du Jour*, II, p. 266. On emploie tous les moyens pour obtenir le veto absolu, dit Rabaut-Saint-Etienne (*Précis de la Révol.*, L. 4) ; on invoque le nom imposant du roi, la suite même des sacrifices que la Constitution semblait exiger de Louis XVI, la douleur de voir ainsi faire des lois sans lui, le préjugé de l'obéissance servile..... Alors s'élevèrent les cris hypocrites de ceux qui feignaient de plaindre le roi. Tant de larmes simulées avaient pour objet d'arrêter l'acceptation des décrets du 4 août ».

(3) « On parlait du veto dans les rues de Paris, comme d'une espèce de monstre qui devait dévorer les petits enfants. Il ne faut pas en conclure, ce que le dédain de l'espèce humaine inspire à quelques personnes, c'est-à-dire que les nations ne sont pas faites pour juger ce qui les intéresse. Les gouvernements aussi ont souvent donné de terribles preuves d'incapacité, et les freins sont nécessaires à tous les genres d'autorité ». Stael, *Considér.*, I, 2, 8.

Or, sur ces décrets, l'Assemblée est intransigeante et la nation aussi. Mirabeau, qui en avait cependant critiqué la rédaction, s'exprime ainsi dès qu'ils sont rendus : « Toutes ces résolutions sont irrévocables ; elles sont sous la garantie sacrée de l'honneur ; il n'est pas un Français qui ne crût flétrir la gloire nationale et s'avilir lui-même en proposant d'attenter à des sacrifices qui sont devenus le bien de la Patrie ».

L'esprit d'égalité se déchaîne avec une force comparable à celle qu'il a eue lors de la rébellion des Etats-Unis. Ce n'est pas seulement le Tiers-Etat qui monte à l'assaut des privilèges, ce sont les privilégiés eux-mêmes qui démantèlent les murailles et comblent les fossés. Le duc de La Rochefoucauld-Liancourt exprime à Rœderer le regret de n'avoir pas sa généalogie pour la jeter au feu (1).

Mais cet élan passionné et enthousiaste a pour terme nécessaire la République. L'atmosphère qui règne à l'Assemblée est funeste à la royauté. Ce ne sont pas seulement leurs droits que les nobles sacrifient si allègrement, c'est encore la monarchie tout entière qu'ils ébranlent; c'est le roi qu'ils découvrent, qu'ils laissent seul face à face avec les revendications populaires (2). Le roi essaie de lutter, de résister, tout au moins de ne pas approuver et de se réserver. Il considère l'existence et l'appui de la noblesse comme indispensable à la sécurité du trône (3). Ses conseillers partagent cette opinion,

(1) Ferdinand-Dreyfus, *La Rochefoucauld*, p. 89.

(2) « La Révolution les fit tomber (toutes les antiques personnes morales semblables à du bois demi-mort) par la secousse plus encore qu'elle ne les trancha par le fer. La royauté, privée de ses branches maîtresses, qu'elle avait elle-même étouffées à l'ombre de son feuillage supérieur, se présentait comme un tronc isolé et dépouillé ; elle défiait le vent et appelait la cognée ». Boutmy, *Etudes*, p. 224 de la 4e édit. — « Il n'y a rien de si séduisant que l'égalité au moment où elle commence, au moment surtout où elle suit l'inégalité ; mais, en supposant qu'elle fût applicable à aucun ordre social, ce n'était pas autour d'un roi, ce n'était pas dans un gouvernement déclaré monarchique, que l'on devait en faire l'expérience ». Necker, *Révol. franç.*, II, 2.

(3) « Il ne peut exister de monarchie sans que la classe aristocratique en fasse partie ». Stael, *Considér.*, I, 2, 23. — Necker déplore le consentement

même ceux qui voudraient une monarchie tempérée, même ceux qui considèrent qu'il aurait fallu « se prosterner devant l'Assemblée, si elle avait pris pour modèle, sauf à l'amender, la Constitution d'Angleterre » (1).

VIII

Celle-ci avait joui d'une grande faveur au début (2). Puis elle avait perdu beaucoup de son crédit ; Mounier, entre autres, le constate et s'en afflige dans son discours du 4 septembre. « Il n'y a pas une année que nous parlions avec envie de la liberté des Anglais, avec un sentiment de commisération de la faiblesse du pouvoir du monarque ; et maintenant, pendant que nous nous agitons encore au milieu de l'anarchie pour obtenir la liberté, avant de savoir si nous aurons le bonheur d'être libres, nous osons jeter un regard de mépris sur la Constitution d'Angleterre ».

---

donné par le roi aux décrets ruinant la noblesse et les prérogatives honorifiques, *décrets subversifs du gouvernement monarchique*. Les amis de Louis XVI le poussent à sanctionner cette décision pour établir aux yeux de l'Europe son état de captivité, un roi prisonnier pouvant seul acquiescer à une résolution aussi évidemment contraire à ses plus précieux intérêts, aussi évidemment en opposition avec les sentiments communs à tous les princes (*Révol. franç.*, II, 2).

(1) Necker, *Pouv. Ex.*, 1, 20.

(2) Mais elle ne rencontrait guère d'approbation dans l'entourage du roi. Ce n'est qu'en 1792 que Marie-Antoinette dira au chevalier de Coigny : « Je voudrais qu'il m'en eût coûté un bras et que la Constitution anglaise fût établie en France ». Stael, *Considér.*, I, 1, 20. — Bertrand de Molleville écrit dans ses *Mémoires* (Conclusion) : « Quels que soient les avantages de la Constitution britannique et l'attachement que lui doit la nation dont elle fait le bonheur, cette Constitution n'existe telle qu'elle est que depuis cent huit ans ; ainsi il n'est pas encore absolument démontré qu'elle ne renferme pas en elle-même des germes plus ou moins dangereux. J'aime à croire néanmoins qu'elle soutiendra avec succès une épreuve de plusieurs siècles, et j'en conclus d'avance qu'il n'y a pas de Constitution qui convienne mieux à l'Angleterre ; mais j'en conclus aussi, et pour la même raison, qu'il n'y en a pas qui convienne moins à la France, etc. ».

Mais il n'y a qu'un temps pour les concessions (1).

A l'origine, l'Assemblée était disposée à « ménager la soudaineté du passage », à ménager le roi. Elle aurait volontiers souscrit à quelque compromis du genre anglais.

Le roi a rendu cette transaction impossible. Il a placé les représentants dans la nécessité d'innover ou d'accepter la prétendue Constitution du royaume dont il est le seul interprète. Rejetés hors de la tradition, ils sont dès lors obligés de faire appel, eux aussi, « au raisonnement et aux faits ».

Que leur disent le raisonnement et les faits ?

1° Que la *Constitution d'Angleterre* est l'œuvre du hasard. Cette proposition, qui revient souvent, irrite Mirabeau ; il réplique que l'invention de la boussole aussi est due au hasard. L'objection a pourtant sa valeur. Elle signifie que les institutions anglaises sont le produit de causes fortuites, locales, qui peuvent ne pas se retrouver ailleurs, qui ne s'y retrouvent certainement pas. L'idée même des deux Chambres, et de l'équilibre qui en résulte, est « un accommodement des intérêts des grands avec ceux des Communes ». Cet accommodement a été établi conformément à l'histoire et aux mœurs anglaises, « c'est un pacte, un contrat imaginé non pour rendre la législation meilleure, mais pour accommoder des gens qui n'étaient pas d'accord ». Conflits et accommodements varient donc selon les pays. Et Rabaut-Saint-Etienne ajoute : en France, les trois Ordres prétendaient au veto ; si

1 Guizot, *Révol. d'Angleterre*, livre III : Le 9 juillet 1642, au sein du Parlement, le brave Benjamin Rudyard dit : « Si, il y a trois ans, on nous eût dit que dans trois ans nous aurions un Parlement, que la taxe des vaisseaux serait abolie, que les monopoles, la Cour de haute commission, la Chambre étoilée, le vote des évêques, seraient supprimés, que la juridiction du Conseil privé serait réglée et restreinte, que nous aurions des Parlements triennaux, que dis-je ? un Parlement perpétuel que personne ne saurait dissoudre si ce n'est nous-mêmes ; à coup sûr, nous aurions regardé tout cela comme un rêve de bonheur. Eh bien ! nous possédons vraiment tout cela, et nous n'en jouissons pas ; nous insistons sur de nouvelles garanties ».

on leur avait accordé ce droit pour rétablir la paix, aurait-il fallu en conclure qu'un Etat n'est bien administré que quand il y a quatre pouvoirs, quatre veto (1)?

De même, M. Boutmy a montré que le régime parlementaire n'aurait jamais pu s'établir sans les deux coalitions, les deux syndicats de familles, qui se disputaient le pouvoir au XVIIIe siècle (2). Pouvait-on partager arbitrairement les Français en whigs et en tories?

2° Que la Constitution d'Angleterre « est une œuvre éminemment aristocratique ».

La Grande-Bretagne est un pays libre assurément, a dit M. Ch. de Rémusat, mais c'est un Ancien Régime. Elle l'était surtout en 1789 (3). Jusqu'en 1832, le législateur anglais n'a cessé de protéger contre les attaques, de consolider, et d'augmenter les privilèges civils, fiscaux, économiques, de la terre (4).

Très justement, très exactement, les représentants se sentent enfermés dans ce dilemme : ou bien chercher une autre base à leurs travaux, ou bien, s'ils veulent copier l'Angleterre, reconstruire l'échafaudage de privilèges qui vient de s'écrouler aux applaudissements de la nation. « Après la nuit du 4 août, la monarchie de Montesquieu n'est plus qu'une utopie d'émigré » (5).

Et, en effet, la monarchie de Montesquieu et celle de Blackstone trouvent des défenseurs et des apologistes parmi les émigrés ou leurs amis.

Que les députés consentent à reconnaître « l'ancienne Constitution du royaume », — à déclarer qu'il n'a jamais existé de gouvernement sans abus et que les plus anciens

(1) Discours du 4 sept. 1789.

(2) *Développement de la Constitution*, III, ch. 4.

(3) La Chambre des pairs « si utile au roi, si funeste au peuple » (DELANDINE), est l'objet de toutes les attaques par sa composition.

(4) BOUTMY, *Développement de la Constit.*, III, ch. 2.

(5) SOREL, *Montesquieu*.

sont les plus aisés à supporter ; — à affirmer avec Montesquieu la nécessité d'entourer le trône de cette noblesse, « qui tient à honneur d'obéir à un roi, mais qui regarde comme la souveraine infamie de partager la puissance avec le peuple » (1), — et Bertrand de Molleville les approuvera.

Il leur fournira même, sur le sujet qui nous occupe, ce commentaire du droit de sanction. « Le roi d'Angleterre ne fait pas les lois ; elles doivent toujours lui être proposées par le Parlement, mais il n'y a de lois que celles qu'il plaît à Sa Majesté d'approuver, et sa volonté seule les rend exécutoires ; c'est-à-dire qu'en Angleterre, comme en France, le roi est exclusivement investi du droit d'exercer l'acte de souveraineté qui constitue essentiellement la puissance suprême et le pouvoir législatif, celui de rendre les lois exécutoires ; car, comme je l'ai déjà observé, la faculté de rédiger des projets de loi n'est pas un pouvoir (2) ».

Toute la destruction des conquêtes de la Révolution, toute la restauration du régime absolutiste, tient dans ces quelques lignes.

Les Constituants ont-ils été des *Utopiens* pour n'y avoir pas souscrit ?

Tout démontre que bien loin d'être des *Utopiens*, ils savaient écarter les théories littéraires, les comparaisons empruntées à la mécanique de Blackstone (3), qu'ils savaient voir et observer. Ils regardaient, — et tous leurs discours le prouvent — le fonctionnement de « la Constitution d'Angleterre » dans la réalité des faits.

Que voyaient-ils ?

Un roi méprisable et frappé de démence ; — des luttes scandaleuses pour la possession du pouvoir pendant la régence ;

(1) *Esprit des Lois*, VIII, 9.

(2) Bertrand de Molleville, *Mémoires*, Conclusion.

(3) « Cette idée a été comparée en politique à ce qu'était la boîte de Pandore, la réunion de tous les maux ». *Point du Jour*, II, p. 256.

— une aristocratie ouverte et libérale devenue une oligarchie tyrannique, occupée à exproprier à son profit les possesseurs du sol et à exclure de l'armée, de la justice, de toutes les fonctions publiques, quiconque ne pouvait payer un cens de plus en plus élevé ; — toute la puissance publique aux mains des lords dans leurs terres, et leur influence considérable aux Communes mêmes dont ils choisissent les membres en grande partie ; — enfin la corruption avouée, patente, érigée en principe de gouvernement, menaçant les sources vitales et l'avenir du pays (1). Ce vice odieux de la corruption est constamment dénoncé à l'assemblée comme dans la presse (2).

Ici encore, Montesquieu et Voltaire sont d'accord pour avertir les représentants (3).

Les Anglais reconnaissent eux-mêmes toute l'étendue du mal. Quelques années après, Fox écrira : « Suivant mes notions, la Constitution de ce pays décline si rapidement que la Chambre des Communes a en grande partie cessé, et cessera bientôt tout à fait, d'être un lieu de grande importance... Le seul rayon d'espoir que j'aperçoive vient de la Cour, lorsqu'elle passera en d'autres mains, et la Cour, à part même

---

(1) V. Boutmy, *Développement de la Constitution*, 3e partie.

(2) La Chambre haute est vendue au gouvernement (Pétion, 1er septembre 1789). — Les ministres gouvernent plus avec l'or, l'argent et la faveur qu'avec les talents (Lanjuinais, 7 septembre). — Leur présence dans les Chambres n'est bonne que pour la corruption, dit Pétion le 15 août 1791, et Barnave le rectifie en disant : la majorité du Parlement y entre toute corrompue. — Les défenseurs des institutions anglaises se bornent à soutenir, comme les auteurs du *Fédéraliste* (no 76), qu'on exagère. Notamment Mounier, *Considérations sur les gouvernements* : « reproches infiniment exagérées ». — Voir aussi le journal les *Révolutions de Paris*, t. VII, no 79 : « La Chambre des Communes étant toute composée de nobles et de grands propriétaires, le parti qu'on appelle l'opposition n'est pas celui du peuple; il est formé d'un petit nombre d'aristocrates qui ne parlent contre le ministère que pour acheter leur suffrage. Ils ne sont point les ennemis du despotisme ; ils n'en sont que les rivaux ».

(3) Citations déjà rapportées de Montesquieu et de Voltaire, *Esprit des Lois*, XI, 6. — *Lettres anglaises*, 8e *Epître*, 85.

l'odieuse considération de certains caractères, est un misérable fondement pour bâtir un système de réformes et de liberté ». Il pense, avec Hume, que le despotisme sera l'*euthanasie* de la liberté anglaise (1).

Quand on blâme la Constituante de n'avoir pas imité l'Angleterre, est-ce à l'Angleterre du XVIIIe siècle qu'on pense, ou à l'Angleterre du XIXe, telle que l'a faite une évolution constitutionnelle vraiment difficile à prévoir ?

Les Constituants ne manquaient pas d'ailleurs de dégager le vrai mérite des Anglais, et d'admirer cet esprit public si ferme, cette volonté si énergique de vivre libres.

C'était là, disait-on, le véritable contrepoids à la tyrannie des nobles, aux abus de puissance du monarque. Ce contrepoids, pouvait-on en décréter l'établissement en France, dans notre pays à peine sorti des liens du pouvoir absolu ? (2).

IX

Pour tous ces motifs, dès que la discussion commença à s'engager, la thèse du veto absolu perdit du terrain (3).

---

(1) Charles DE RÉMUSAT, *L'Angleterre au XVIIIe siècle*, Fox.

(2) CASTELLANE (Discours du 3 septembre 1789) : « Si les Anglais sont un objet d'émulation, nous ne devons pas leur envier leur veto, leur magistrature, leur imperfection. Les Anglais sont libres parce que tous veulent être libres, qu'ils ont tous conscience de leur dignité. Ce n'est pas en un instant qu'on arrive à cette perfection; ce n'est que par une participation graduelle des particuliers à la liberté; ce n'est qu'après une longue éducation politique ».

LAMETH (Discours du 4 septembre) : « Je reconnais cependant aux Anglais un grand avantage sur nous; c'est qu'ils ont combattu des siècles pour conquérir la liberté, et que nous, suivant notre impétuosité ordinaire, et profitant de circonstances uniques, nous l'avons, pour ainsi dire, prise d'assaut. Il résulte de cette différence que l'esprit public n'est pas encore bien établi en France, et que les Anglais, au contraire, ont acquis un caractère énergique et vigoureux, qui a valu bien des éloges à leur Constitution, et qui l'a bien souvent suppléée ».

(3) « En politique comme dans la nature, la maturité est le fruit du temps; il y a deux jours qu'on entendait prononcer le nom de veto absolu, c'est-à-

Est-ce à dire que la majorité de la Constituante n'ait pas voulu considérer l'utilité qu'il pourrait y avoir, dans certaines circonstances, à arrêter l'exécution de mesures votées, dans un élan irréfléchi, par une assemblée unique ?

Il est certain que beaucoup de Constituants avaient une confiance excessive dans la vertu des lois et dans celle des législateurs. L'idée que le peuple ne peut se tromper dans le choix de ses représentants, que ceux-ci sauront mieux que personne discerner le bien général, qu'ils seront uniquement préoccupés de faire le bonheur du pays, cette idée, un peu simpliste, perce dans beaucoup de discours et se résume dans cette phrase que Salle aurait prononcée : « Il est aussi absurde de supposer un peuple faisant un Code de mauvaises lois qu'un homme qui, pour son bien, s'arracherait les yeux ».

Il ne faut rien exagérer pourtant.

La plupart des orateurs qui affichaient ces opinions, Salle notamment, ne faisaient que développer les idées de Rousseau. Avec le philosophe de Genève, ils affirmaient que « la volonté générale est toujours droite », mais ils reconnaissaient avec lui que « le jugement qui la guide n'est pas toujours éclairé » (1). Grégoire et Sieyès, par exemple, admettent très bien qu'une assemblée peut se laisser entraîner par l'éloquence, la passion, etc... Mais il ne veulent pas pour cela du veto absolu ; celui-ci, disent-ils, donne à un homme, à un magistrat, au détenteur du pouvoir exécutif, le droit exorbitant de participer à l'établissement de la loi, de telle sorte qu'une volonté unique, individuelle, est comptée pour équivalente à plusieurs centaines de volontés, à plusieurs

---

dire un nom qui ne peut rappeler aucune idée de gouvernement légitime et qui doit effrayer tous les peuples libres. Aujourd'hui ce n'est plus qu'un veto suspensif, un appel au peuple, que quelques-uns proposent ». *Point du Jour*, II, 264.

(1) Rousseau (*Contrat soc.*, IV, 5) admet d'ailleurs, sous le nom de Tribunat, un pouvoir conservateur des lois, qui ne peut rien faire, mais peut tout empêcher,

millions si l'on considère la nation. Or, pourquoi cette volonté personnelle devrait-elle être préférée? Pourquoi serait-elle considérée comme plus éclairée, plus impartiale, que celle des collectivités dont elle vient briser la décision? (1). Cette objection, nous l'avons vu, avait été présentée avec force aux Etats-Unis; on y avait répondu que ce n'est pas sa volonté propre que le détenteur de la puissance exécutrice exprime, mais en quelque sorte celle de sa charge, celle qui convient à son emploi et à sa responsabilité. On avait, en outre, insisté sur le caractère, éminemment temporaire et relatif, du veto présidentiel.

Pour les mêmes motifs, le veto suspensif ralliait beaucoup de suffrages à gauche. Il ménageait les susceptibilités du roi qu'il ne dépouillait pas du droit de sanction ; il ne créait pas une situation sans issue; il se présentait avec le caractère démocratique d'un recours à la nation; enfin, il offrait de l'analogie avec les institutions américaines qui attiraient l'attention.

Dans quelle mesure ces institutions ont-elles influé sur les résolutions de la Constituante, c'est ce qu'il n'est pas facile de déterminer.

Assurément l'ère américaine, comme disait La Fayette, était ouverte en France, et n'avait pas peu contribué à républicaniser les idées. M. Aulard (2) a noté cette tendance des esprits dans notre pays, l'enthousiasme que la guerre de l'In-

(1) C'est l'idée maîtresse du discours de Sieyès. Ce discours est le seul qui restera, a écrit Michelet (*Révol.*, II, ch. 6). Il parut peu clair aux contemporains. Voici comment le *Point du Jour*, II, p. 329, en rend compte : « Le discours que M. l'abbé Sieyès a lu très rapidement était aussi abstrait que difficile à suivre. Il disait que si le suffrage d'un votant pouvait valoir deux suffrages, il pourrait en valoir dix, ensuite les remplacer tous. Alors la loi pourra être le vœu d'un seul; alors le roi pourra être le seul représentant de la nation, ce qui est improposable. Il faut donc qu'une volonté individuelle soit réduite à sa valeur numérique ; il n'y a que les volontés individuelles qui puissent entrer dans les éléments de la volonté générale, etc. ».

(2) *Histoire politique*, chap. 1er.

dépendance avait suscité, la connaissance qu'avaient les hommes instruits des Constitutions des différents Etats américains, etc... Dans les discussions de l'Assemblée on trouve la trace de ces préoccupations. Le *Fédéraliste* était connu. Necker plaint « les guides suprêmes » de la Constituante qui ont cru « s'être emparés de toute la vertu législative des sages Américains en s'affiliant uniquement à quelques-unes de leurs idées générales, etc. » (1).

Des orateurs citent fréquemment les lois du Nouveau-Monde. Delandine (2 septembre 1789) oppose aux traditions anglaises l'exemple de la Virginie qui a supprimé la sanction en 1776. De même Lanjuinais (7 septembre 1789) oppose à la corruption anglaise la simplicité des sénateurs d'Amérique (2). L'archevêque de Bordeaux, Champion de Cicé, futur garde des sceaux, dans son rapport du 27 juillet sur les premiers travaux du Comité de Constitution, écrit : « .... le Nouveau-Monde, où nous n'avions autrefois apporté que des fers, nous apprend aujourd'hui à nous garantir du malheur d'en porter nous-mêmes ».

Le veto présidentiel et surtout le veto des gouverneurs d'Etats, mieux connu, excitent une surprise sympathique. On en trouve la preuve dans les efforts des membres de la Droite pour combattre cette impression. Mounier (12 août 1789) déclare que les Américains n'ont fait que copier la Constitution anglaise. De Sèze (21 sept.) se plaint qu'on veuille, par un placage artificiel, greffer quelqu'une des Constitutions américaines sur le trône français. Lally Tollendal (19 août) montre la différence profonde qui sépare un Etat fédératif de treize républiques naissantes, situé dans un monde nouveau, sans ennemis rapprochés, et une antique monarchie de 26 millions d'hommes, entourée d'ennemis. Mounier encore affirme qu'on ne peut comparer, quand on considère le veto comme un

(1) *Pouv. Ex.*, II, 1.
(2) « Ce ne sont au surplus que des sénateurs à rubans et à médailles ».

moyen de défense, ce qu'exige la situation du roi de France avec ce qui convient à un gouverneur d'Etat ; l'autorité de celui-ci est très faible et n'est pas exposée aux mêmes attaques, chacun s'efforçant de conserver des prérogatives dont il espère jouir un jour. Non seulement, dit-il, on veut prendre les Américains pour modèles, mais encore les surpasser en institutions propres à favoriser l'anarchie (4 et 5 sept. 1789).

Trois opinions étaient, en effet, en présence sur la question de savoir comment serait jugée l'opposition du roi :

1° La première demandait que la loi *vétée* fût envoyée aux assemblées primaires avec les objections du roi ; les assemblées statueraient directement par *oui* ou par *non*. Ainsi le veto serait remis entre les mains du peuple, « qui est le seul juge, qui est vraiment constitué pour faire son bonheur » (Discours de Lameth, Goupil de Prefern, Pétion, Rabaut-Saint-Etienne, sept. 1789). Il s'agit d'un objet fixe, connu, et éclairé par la discussion publique, sur lequel la nation peut parfaitement se prononcer. Le roi agit, dans ce système, comme détenteur de la puissance exécutrice ; il refuse la sanction, c'est-à-dire l'ordre d'exécution, pour mieux s'assurer de la volonté générale (Rabaut-Saint-Etienne, 4 sept.).

Il est certain que cette théorie rencontra une grande faveur (1). La preuve en est dans les violentes attaques qu'on dirige contre elle. Pour Mounier, ce serait introduire dans le gouvernement français les troubles les plus affreux, livrer les lois au mépris, tout subordonner à la violence ; et comment la multitude se plaindrait-elle des changements s'ils étaient favorables à la démocratie ? « Que pourrait-on désirer de plus, dit Mirabeau (*Courrier de Provence*, n° 36) si, au

(1) *Point du Jour*, II, 301, séance du 4 sept. 1789. « M. Sales s'est occupé d'un objet très utile et peut-être trop négligé dans la discussion : ce sont les moyens simples et doux d'interjeter l'appel au peuple et de préparer son jugement dans les assemblées élémentaires, de retarder la dissolution de la législature jusqu'à la fin de la session, et de faire exécuter, dans l'intervalle d'une session à l'autre, les décrets instants ».

lieu d'un Etat unique et indivisible, la France était un Etat fédératif, composé d'autant de parties indépendantes qu'elle a de bailliages et de communautés? »

2° La seconde opinion voulait que le veto fût suivi d'une dissolution, et que le pays fût ainsi appelé à se prononcer par l'élection de députés ;

3° La troisième méthode faisait dépendre le succès du veto du vote conforme de deux ou plusieurs législatures. Quand le corps législatif aurait affirmé à plusieurs reprises la même volonté, la loi serait censée avoir été sanctionnée. Le veto est ainsi « donné à la loi qui n'abuse jamais d'elle-même » (1).

Tous ces systèmes, toutes ces opinions, se heurtaient, quand un incident vint précipiter le dénouement.

Le 11 septembre, Necker demanda à faire connaître à l'Assemblée, par un mémoire, l'opinion du gouvernement. On sut bientôt qu'il se ralliait au veto suspensif. Les partisans du veto absolu comprirent quel coup décisif cette opinion portait à leur thèse. Par l'organe de Mirabeau, de Mounier, de Beaumez, de Grégoire, ils demandèrent et obtinrent que le mémoire ne fût pas lu.

Necker s'y prononçait pour le veto suspensif, pour cette raison principale que seul il pourrait être appliqué. C'est une belle prérogative, sans doute, que d'avoir indéfiniment et absolument le droit de refuser la loi ; « mais si ces deux conditions, *indéfiniment et absolument*, empêchaient de faire usage d'un tel droit, il n'en résulterait qu'une apparence extérieure bonne à placer parmi les pompes du trône ». Comme les auteurs du *Fédéraliste*, il veut que le veto soit limité pour être utilisable, pratique (2), qu'il ne suscite ni indi-

(1) *Point du Jour*, II, p. 271.

(2) Le veto suspensif, a-t-il écrit lui-même (*Administration*, p. 154), était tout ce qu'il fallait au chef de l'Etat. On pouvait le comparer à un général dont la situation est trop faible pour soutenir une attaque obstinée, mais suffisante pour lui laisser le temps de juger si des troupes auxiliaires viendront lui prêter assistance.

gnation, ni refus d'impôt. Il veut aussi qu'il soit efficace et, pour cela, il faut qu'on exige le vote conforme de trois législatures.

La Constituante jugea inutile d'être plus royaliste que les ministres du roi. Elle passa au vote au milieu d'une grande confusion. Tout d'abord la question fut ainsi posée : la sanction royale aura-t-elle lieu, oui ou non? « Une foule de membres, dit le *Point du Jour* (1), a débattu cette question comme mal posée; plusieurs ont offert de nouvelles rédactions; certains ont expliqué le mot *sanction royale* et lui ont donné diverses acceptions. Chez les uns, la sanction emportait le consentement; chez les autres, ce n'était que le sceau ou l'authenticité donnée à la loi; enfin, chez quelques-uns, c'était le droit de refuser ou d'accepter la loi; mais, au milieu de toutes ces définitions, on ne s'expliquait pas clairement sur la question si la sanction était nécessaire ou non à la Constitution ».

Mirabeau propose de poser ainsi la question : La sanction sera-t-elle nécessaire pour la validité des actes du corps législatif?

Guillotin demande qu'on se prononce d'abord sur ce point : Le roi peut-il refuser son consentement à la Constitution? Mais sur les observations de Mounier et Fréteau, on décide d'éviter de se prononcer sur cette question et l'on ajourne *quant à présent* ce vote *dangereux*.

On passe alors, toujours sur la proposition de Guillotin, à cette seconde question : Le roi peut-il refuser son consentement aux actes du corps législatif? Le vote, commencé à trois heures, finit à cinq heures. 730 députés se prononcent pour l'affirmative, 143 pour la négative; 76 s'abstiennent. On demande ensuite si ce refus sera suspensif. A huit heures du soir on annonce qu'il y a 673 voix pour, 325 contre, 11 abstentions (2).

---

(1) II, p. 253.

(2) *Point du Jour*, II, p. 355. — Etienne Dumont raconte, dans ses *Mémoires*, que Mirabeau s'abstint sur la question du veto, malgré le discours qu'il avait prononcé. Il y eut de la lâcheté dans cette conduite, dit-il.

Restait à décider de quelle durée serait le veto suspensif. La discussion continue sur ce problème dans les séances suivantes. Mais au moment de statuer, le 14 septembre, Barnave propose de renvoyer le vote jusqu'au jour où le roi aura donné sa sanction aux arrêtés du 4 août. On sera ainsi assuré que le veto suspensif ne viendra pas frapper des résolutions que le pays a accueillies avec tant de joie.

Les amis du roi mettent tout en œuvre pour éviter à Louis XVI l'obligation d'avoir à se prononcer sur l'abolition de l'Ancien Régime. Ils soutiennent que les arrêtés sont constitutionnels (1), qu'ils échappent dès lors à la sanction; qu'on doit demander au roi de les publier ou de les promulguer, à la rigueur de les accepter, mais sans qu'il ait à les approuver. Toute la séance se passe dans ces discussions. « Il se manifeste de l'aigreur de parti », dit Mirabeau dans son journal. Le président était Clermont-Tonnerre qui déjà avait négligé le 12 de porter au roi ces arrêtés, malgré un vote formel, sous prétexte qu'on n'avait pas décidé de quelle manière cette présentation serait faite. Il essaye de précipiter le vote et annonce que la question préalable a été décidée (2).

Rien n'y fait. Il est résolu que le président portera, le soir même, les arrêtés au roi. « On a cru, dit avec tristesse le *Courrier de Provence* (n° 40), qu'il était politique de demander la sanction royale pour les arrêtés du 4 août ».

Le 18 septembre, la réponse royale arrive. Les députés s'attendaient à un oui ou à un non ; c'est un mémoire dont il leur fut donné lecture. Le roi, tout en approuvant les principes et l'esprit des arrêtés, faisait des réserves sur différents points. La surprise et la colère sont grandes. Goupil de Préfern s'écrie : « C'est une conférence que le roi vous propose ». Pétion

---

(1) Ils ont pour but de déblayer, de *décombrer* le terrain sur lequel vous allez construire, dit MIRABEAU (*Point du Jour*, II, p. 373).

(2) Procès verbal manuscrit de la séance, Arch. nat., C. 31, et *Moniteur*, Réimpression.

ajoute : « En Angleterre le roi ne fait pas d'observations, il ne donne pas au Parlement des enseignements et des préceptes ».

D'autre part, Mirabeau fait remarquer dans son *Courrier* (n° 43) qu'on avait sollicité la sanction avant de savoir ce qu'elle serait : Est-ce un consentement ? une promulgation ? une simple publication ? Dans quelle forme, à quels actes s'applique-t-elle ? Peut-elle être conditionnelle ? Peut-elle ne s'appliquer qu'à une partie ? Le roi peut-il faire des modifications, des retranchements, des additions ? Le refus doit-il être motivé ? Autant de points qui ne sont pas réglés et qui peuvent donner lieu à des difficultés, à des contentions entre le roi et l'Assemblée. Le roi a vu dans les décrets du 4 août, non des lois, mais des bases de lois, sur lesquelles on lui demandait, non sa sanction, non sa volonté, mais son avis. Il l'a donné. Au lieu d'un simple monosyllabe qu'on demandait, il a répondu par un mémoire.

Si justes que soient ces réflexions, la réponse du roi devait avoir un retentissement politique considérable. Elle semblait remettre en question des droits auxquels la nation était dès ce jour et à jamais attachée. Décidément Louis XVI refusait de se démocratiser.

Aussi, tandis que d'une part il plaidait les circonstances atténuantes dans son journal, Mirabeau prononçait à la tribune des paroles de colère et de menace. « Disons, osons nous dire mutuellement : Je veux aller jusque-là ; je n'irai pas plus loin ; vous n'avez le droit d'aller que jusqu'ici ; je ne souffrirai pas que vous outrepassiez ce droit ». Et il ajoute cette phrase déjà citée : « Si l'ancien ordre de choses et le nouveau laissent une lacune, il faut franchir le pas, lever le voile, et marcher ». Il conteste au roi le droit de remettre en question des arrêtés *dont les imaginations sont en jouissance* (1). La noblesse et le clergé n'en perdraient pas moins

(1) Il n'y avait pas que les imaginations qui fussent en possession de ces actes d'affranchissement. On sait que les paysans s'étaient armés et avaient,

leurs droits, mais ils les perdraient « par l'insurrection de l'opinion ».

Les défenseurs du roi tâchèrent de détourner l'orage. L'un des plus généreux, ce duc de La Rochefoucauld-Liancourt dont le beau livre de M. Ferdinand-Dreyfus a raconté l'admirable vie, fit voter par l'Assemblée que le président serait chargé de se retirer devers le roi pour le prier d'ordonner incessamment la promulgation des arrêtés du 4 août, en assurant Sa Majesté que l'Assemblée nationale, lorsqu'elle s'occuperait des lois de détail, prendrait ses réflexions dans la plus scrupuleuse considération.

Le 21 septembre le roi envoya sa deuxième réponse. Il ordonnera de promulguer les décrets « bien que la promulgation appartienne à des lois rédigées et revêtues de formes qui doivent en procurer l'exécution ».

Ainsi le roi continue de louvoyer (1). Il parle dans sa lettre de publication, de promulgation ; il évite d'employer des formes solennelles, et l'aspect même de sa lettre, écrite sur un papier de toute petite taille et assez peu convenable (2), indique des sous-entendus, la volonté de ne pas compromettre la dignité royale en employant un cérémonial officiel.

Cependant, l'Assemblée ne s'arrêta pas à ces nuances. Elle reçut la réponse avec acclamations et reconnaissance (3).

---

dans beaucoup d'endroits, supprimé les droits féodaux et détruit les chartriers.

(1) Charles I[er] avait agi de même pour le *Bill des Droits*. Il refuse d'abord de l'approuver, puis prétend qu'on s'est trompé sur ses intentions.

(2) Archives Nationales, C. 31, 263. Les lettres du roi à l'Assemblée, conservées aux Archives, sont surprenantes de simplicité excessive. On dirait des communications familières, intimes. Est-ce mépris ?

(3) Et voici comment le roi appréciait ces transports de reconnaissance : « L'Assemblée, non contente de dégrader la royauté par ses décrets, affectait même du mépris pour la personne du roi, et recevait d'une manière impossible de qualifier convenablement les observations du roi sur les décrets de la nuit des 4 et 5 août ». Déclaration du roi laissée aux Tuileries lors du départ pour Varennes.

Heureuse d'avoir une fois de plus compromis le roi, d'avoir aboli à jamais l'Ancien Régime, elle voulut en finir avec les questions relatives au veto. Malgré Mirabeau — qui ne peut lutter contre « la lumineuse réponse de ceux qui crient : Aux voix ! » (1) — on vote, par assis et levé, la clôture de la discussion. Par 728 voix contre 224 et 10 abstentions on décide que la suspension prononcée par le veto cessera à la deuxième législature qui suivra celle où on aura proposé la loi.

Ainsi fut institué le veto suspensif, malgré l'opinion de ceux qui considéraient ce procès entre la nation et le roi comme inconvenant et avilissant pour la dignité royale. « Avec le veto suspensif, avait dit Mounier, le roi ne serait plus qu'un général d'armée ».

Quant à Louis XVI, il pensait qu'il avait été dépouillé par des *factieux* (2) d'une prérogative qui lui appartenait par droit héréditaire. De plus, à partir des événements des 5 et 6 octobre, il se considérait comme prisonnier et voulait paraître tel aux monarques de l'Europe, qui ne pouvaient manquer de venir le délivrer. Il prend donc le parti de sanctionner tous les décrets indistinctement (3). Voilà pourquoi il a sanctionné les arrêtés du 4 août, malgré Necker qui lui montre tout le danger de cette attitude, et qui lui rappelle qu'il n'y a ni juges ni arbitres pour connaître d'un litige entre un monarque et les représentants de la nation (4). Ses confidents le pousseront dans cette voie, espérant que le salut viendra

(1) *Courrier de Provence*, n° 44.

(2) Déclaration du roi aux Français laissée aux Tuileries lors du départ pour Varennes : « Qu'on se rappelle les mémoires que les factieux ont eu l'adresse de faire venir de plusieurs provinces, et les mouvements de Paris pour faire manquer les députés à une des principales clauses de leurs cahiers qui portaient que la confection des lois se ferait de concert avec le roi ».

(3) Même déclaration : « Sa Majesté, en accordant à tous les décrets indistinctement une sanction qu'elle savait bien ne pas pouvoir refuser, y a été déterminée par le désir d'éviter toute discussion que l'expérience lui avait appris être au moins inutile ».

(4) Necker, *Révol. franç.*, II, 2. — Stael, *Considér.*, I, 2, 14.

de l'excès du mal, et cette coupable politique aura l'assentiment de Mirabeau lui-même (1).

Tout l'effort du roi consistera à ajourner autant que possible ses consentements, afin qu'au jour de la délivrance il ait moins de signatures à renier; il réservera toute son énergie pour résister aux mesures qui concernent la religion parce que ses scrupules de conscience lui en font un devoir.

X

Louis XVI s'efforce d'abord de laisser tomber dans l'oubli un certain nombre de décrets. Le défaut d'ordre et de méthode qui régnait dans l'expédition de ces décrets et qu'attestent les registres du Comité des décrets (2), rendait assez facile l'exécution de ce plan.

Aussi des plaintes très vives sont-elles fréquemment apportées à la tribune de l'Assemblée. Le 15 mars 1790, c'est Muguet de Nanthou qui proteste contre les retards qu'éprouve la sanction du décret sur la constitution de l'armée; le même jour un député, Bouche, signale plusieurs résolutions qui sont restées en suspens (3), et il ajoute : « J'ai promis à ma patrie et à mon devoir de suivre imperturbablement l'acceptation des décrets ». Effectivement, il signale à plusieurs reprises des retards, et, le 6 juillet 1790, il fait voter la création d'un service qui devait d'abord s'appeler *inspection de sanction*. Mais le titre fut trouvé *inconvenable* et changé en celui de *surveillance d'expédition de sanction* (4).

(1) C'est ainsi qu'ayant voté la constitution civile du clergé, il écrit au comte de La Mark (*Correspondance*, II, p. 365 et 366) que l'Assemblée est *enferrée* et que si elle croit que la démission de vingt mille curés ne fera aucun effet dans le royaume « elle a d'étranges lunettes ».

(2) Conservés aux Archives nationales, D 1 B 1 à D 1 B 8.

(3) Décret qui autorise les municipalités à faire prêter serment aux gardes nationales. — Décret qui ordonne aux officiers des Monnaies de justifier, dans les quinze jours, de l'emploi de la vaisselle qui y a été portée.

(4) Procès verbal imprimé par ordre de l'Assemblée et Réimpression du *Moniteur*.

En fait, cette surveillance fut exercée par le *Comité des décrets,* institué le 5 novembre 1789, et composé de quatre membres élus le 3 décembre : Fréteau, Le Chapelier, Malouet, Alex. de Lameth. Il fut renouvelé plusieurs fois sous la Constituante et la Législative ; le nombre de ses membres fut porté à douze, élus pour trois mois ; on mit à sa disposition des commis dont le nombre fut augmenté à diverses reprises par des décisions de l'Assemblée.

C'étaient ces commis qui, sous la surveillance du Comité, devaient collationner les deux copies de chaque décret qu'on remettait au roi. Ils s'acquittaient fort mal de leur tâche, si l'on en croit une lettre du ministre de la justice en date du 5 mars 1792, adressée au Comité et insérée dans ses registres (1) : « Les commis expéditionnaires employés à la copie de ces minutes, dit-il, payés sans doute au rôle, mettent une telle précipitation ou une telle négligence, que la plupart des noms patronymiques ou de famille sont altérés ou illisibles... (2) ». Les sommes en chiffres diffèrent des sommes en toutes lettres. Il y a des grattages, des surcharges. Le 13 mars 1792, le ministre de l'intérieur Cahier explique que l'Assemblée ayant ordonné d'acheter des grains à l'étranger pour une somme de dix millions, il aurait voulu pouvoir faire immédiatement opérer cet achat ; mais le décret lui est parvenu avec un retard considérable, nuisible aux intérêts du Trésor.

Le 22 juin 1792, la Législative eut l'étonnement de trouver, dans l'envoi de décrets sanctionnés, deux décrets de la Constituante. Elle chargea le Comité des décrets de faire une enquête. Le Comité répondit que, dès le 1er novembre 1791, il avait constaté qu'à la fin de l'Assemblée précédente plus de

(1) Archives nationales, D 1 B 8.

(2) C'est ainsi que le 14 avril 1792, à la demande du Comité des décrets, l'Assemblée Législative restitue son vrai nom à un vainqueur de la Bastille nommé *Bouy* et non *Gouy* (Procès verbaux imprimés).

six cents décrets étaient restés en souffrance, dont beaucoup avaient trait à des ventes de biens nationaux soumissionnés par les municipalités et dont le libellé était erroné. Il avait chargé trois de ses membres de signer ces décrets afin qu'ils pussent être présentés au roi ; mais, dans un si grand travail, quelques omissions avaient pu se produire. L'Assemblée fut satisfaite de ces explications et augmenta le nombre des employés mis à la disposition du Comité (1).

Le Comité avait décidé l'ouverture de deux registres, dont l'un servait à inscrire ses procès verbaux, et l'autre à enregistrer les décrets et les sanctions (2). On inscrivait dans ce dernier, divisé en neuf colonnes : la date des décrets — la remise des décrets au Comité — la remise des décrets collationnés au président — la date de l'envoi à la sanction — la date de la sanction — la date de la notification de la sanction — la date de l'envoi de cette notification — l'indication des imprimés fournis.

Le Comité des décrets s'occupait non seulement de la sanction, mais de la publication de la loi. Très souvent on trouve, sur son registre de correspondance, des lettres demandant au ministre compétent pourquoi un décret n'est pas parvenu dans tel département, et la réponse du ministre.

Le Comité des décrets est encore chargé de deux importantes missions : celle de vérifier si les formes constitutionnelles ont été observées (nous aurons à y revenir) ; celle de veiller à l'exécution des décrets de mise en accusation. Les Archives renferment une assez volumineuse correspondance entre le Comité et les Grands Procurateurs de la Nation (3).

(1) Archives nationales, D 1 B 2 — Procès verbal imprimé du 22 juin 1792.

(2) Archives nationales, D 1 B 2 — Il y a aussi des registres d'ordres du jour tenus par le Comité des décrets.

(3) Série D. 1 B. 7.

En ce qui concerne l'étude de la sanction même, il faut distinguer deux périodes : celle qui précède la mise en vigueur de la Constitution de 1791 et celle qui la suit.

XI

Avant la mise en vigueur de la Constitution de 1791, la sanction des décrets est régie tout d'abord par les décrets du 22 septembre et du 5 octobre 1789. Aux termes de ces décrets, aucun acte du Corps législatif ne peut être considéré comme loi, s'il n'a été fait par les représentants de la nation légalement et librement élus, et sanctionné par le monarque. Les décrets devront être présentés au roi, ou séparément, ou ensemble à la fin de la session.

Cette dernière disposition fut abrogée, en fait, par l'habitude que prit l'Assemblée de décider, en rendant un décret, que le président se rendrait immédiatement auprès du roi pour le prier de donner sa sanction ; en droit, par le décret du 25 mars 1790, aux termes duquel les décrets seront *constamment* présentés par son président à l'acceptation ou à la sanction du roi, dans le délai de trois jours au plus après celui où ils auront été rendus ; dans la huitaine après ladite présentation, le garde des sceaux instruira le président de l'Assemblée, soit de la sanction donnée par le roi, soit des raisons qui auraient pu le porter à la différer. Les commissaires de l'Assemblée ci-devant nommés pour surveiller l'expédition et l'envoi des décrets sanctionnés seront chargés de veiller à l'exécution de la présente disposition (1).

Désormais les présidents, accompagnés des « commissaires à la sanction », se rendront constamment chez le roi pour lui soumettre les résolutions à accepter ou à sanctionner. Plus d'une fois, avant et après la promulgation de la Constitution

(1) Procès verbaux imprimés par la Constituante.

de 1791, l'Assemblée se plaignit de la manière dont ses délégués étaient reçus par les gens du château (1).

Aucun veto du roi n'intervint sous la Constituante. Les hésitations et les résistances royales se manifestèrent par des retards apportés à la sanction.

L'un de ces retards donna lieu à une violente discussion : elle eut lieu à propos du premier décret sur les prêtres réfractaires.

Le 23 décembre 1790, Camus demande que le président se rende dans la matinée auprès du roi, s'informe des motifs pour lesquels le décret du 27 novembre 1790 sur les prêtres réfractaires n'a pas été sanctionné, et prie le monarque de donner immédiatement la sanction. L'Assemblée et les tribunes applaudissent.

A la séance du soir, le président annonce qu'il a rempli sa

(1) *Les Révolutions de Paris*, t. 7, n° 83, racontent à ce sujet que lorsque Mirabeau devint président (et il était, dit ce journal, le meilleur de tous) et qu'il dut pour la première fois aller aux Tuileries présenter des décrets à sanctionner, il demanda à Grégoire, son prédécesseur, comment le roi recevait les présidents. « Le roi, très bien, lui fut-il répondu ; mais ses gens d'une manière fort leste ». Mirabeau y va, est reçu par le premier valet de chambre qui lui dit : « Veuillez attendre un instant ». « Je vous ordonne, réplique le président, d'aller dire sur-le-champ au roi que le président des représentants de la nation est ici ». L'anecdote a circulé, dit le journal ; Mirabeau ne l'a pas démentie ; cependant il n'en garantit pas l'authenticité. Elle a en effet le défaut de rappeler un peu trop le fameux : « Allez dire à votre maître... » A ce sujet, le journal se plaint vivement que le cérémonial de la sanction en France soit inadmissible et expose le président aux rebuffades de valets insolents. En Angleterre, le roi va au Parlement ; « le peuple anglais, qui sent toute la dignité d'une nation libre, ne souffrirait pas que l'acte qu'on doit considérer comme le complément de la loi se fît, pour ainsi dire, clandestinement dans les antichambres du palais de Saint-James » !

Le 4 février 1792, nouvelles plaintes du même genre. Le roi demande comment l'Assemblée entend que ses délégués soient reçus. L'Assemblée refuse de répondre et le roi déclare aux commissaires à la sanction : « Veuillez bien dire à l'Assemblée que des intérêts trop majeurs m'ayant empêché de m'occuper de cérémonial, je renvoie à un autre temps de concerter avec elle les objets sur lesquels la Constitution a gardé le silence ». — Procès verbaux imprimés, 4 à 7 février 1792.

mission. Le roi lui a rappelé qu'il a accepté la Constitution civile du clergé, que le décret du 27 novembre n'en est qu'une suite, et que ses dispositions ne peuvent dès lors être douteuses. Mais le respect de la religion et les intérêts mêmes de la Constitution exigent qu'on recoure de préférence aux moyens les plus doux. « Que l'Assemblée prenne en moi, dit-il, toute la confiance que je mérite ». Camus répond que les assurances d'attachement que le roi donne à la Constitution sont précieuses ; il ne doute ni de ses bonnes dispositions, ni de son zèle à faire exécuter les lois, mais il faut que celles-ci existent, avant d'être mises à exécution. La question est de savoir si la délibération deviendra loi d'Etat. « Le roi ne peut refuser son acceptation aux décrets constitutionnels ; quant à ceux qui ne sont que réglementaires, il doit faire connaître, dans la huitaine, s'il les a sanctionnés ou s'il refuse sa sanction, et quels sont les motifs de son refus ». La tranquillité du royaume exige que la loi soit promulguée ; tous les palliatifs sont épuisés. Les évêques attendent la sanction de celui qu'ils appellent le souverain pontife. « Les Français ne croyaient pas que cette Constitution ne pouvait exister que sous la sanction d'un ultramontain ». « Sommes-nous Français ou Italiens? » interrompt une voix. Camus continue en excitant habilement les méfiances nationales contre l'ultramontanisme. Si le clergé n'a pas assez de religion pour exécuter des décrets qui n'ont d'autre but que l'affermissement de cette même religion, il faut que la force intervienne. Il conclut en proposant que le président se retire sur l'heure par devers le roi et le prie d'expédier le lendemain une réponse définitive. Le côté droit réclame le renvoi à une autre séance. On s'efforce d'arrêter la motion par des demandes de renseignements. Duquesnoy s'informe des motifs pour lesquels le Comité « chargé de poursuivre les sanctions » a gardé le silence ; quelles sont les mesures plus douces que le roi envisage ? a-t-il envoyé un courrier à Rome ? On soulève aussi

des questions de forme : la réponse du roi est-elle signée ? a-t-elle un caractère authentique ? Le président dit que le roi lui a lu cette réponse et la lui a remise par écrit. Des députés font remarquer que c'est là une procédure irrégulière; le roi doit répondre simplement : « Je prendrai en considération ».

L'agitation de l'Assemblée était extrême ; Maury parut sentir que cette situation était particulièrement dangereuse et qu'il fallait jeter du lest. Il monte à la tribune pour repousser tout ajournement, et il fait cette déclaration : « Le roi n'est pas législateur ; il n'est pas partie intégrante de la législature ». Cette affirmation, inattendue dans la bouche d'un royaliste, provoque des exclamations et des murmures. Maury essaye de l'expliquer en disant qu'il ne s'agit pas de la sanction donnée à une loi, mais de l'exécution d'un décret sanctionné. Le roi, dans ce cas, n'a pas à suivre les formes légales. Ce que l'Assemblée doit réclamer, c'est l'exécution de la Constitution civile que le roi a acceptée. Mais, en réclamant cette exécution, les représentants doivent ménager la liberté du chef de l'Etat, car tout acte de violence serait un bienfait pour.... Interrompu par de violents murmures, l'orateur affirme sa pensée dans cette formule saisissante : « Je dis qu'un acte de violence deviendrait un acte conservatoire ».

La thèse de Maury choquait l'Assemblée qui voulait, au fond, scruter la pensée du roi et savoir si vraiment il méritait toute la confiance qu'il réclamait. En outre, Maury eut le tort de mêler à cette thèse constitutionnelle l'affirmation répétée que le roi avait bien fait de recourir au Saint-Siège en matière spirituelle. — Barnave proteste au nom de la gauche : aucune puissance étrangère n'a le droit de coopérer à la sanction. — Chapelier rappelle qu'au bout de huit jours le garde des sceaux est tenu de rendre compte du retard pour tout décret non sanctionné. — Enfin, on insiste sur la nécessité d'un contre-seing ministériel pour que la responsabilité du refus de sanction puisse être poursuivie.

Le 26 décembre, le décret sanctionné est envoyé à l'Assemblée dans une lettre régulière avec signature et contre-seing. « Si j'ai tardé, dit le roi, c'est qu'il était dans mon cœur de désirer que les moyens de sévérité pussent être prévenus par ceux de la douceur ».

Notons encore que le 19 avril 1791 le roi vint à l'Assemblée se plaindre des obstacles qu'on mettait à son départ pour Saint-Cloud. Il importe, dit-il, à la nation de prouver que je suis libre ; rien n'est si essentiel pour l'autorité des sanctions et des acceptations que j'ai données à vos décrets. Et il termine par une chaleureuse adhésion à la Constitution dont la Constitution civile du clergé fait partie.

Deux mois après, à l'ouverture de la séance, le président annonce à l'Assemblée une *nouvelle affligeante :* on a *enlevé le roi* et on l'emmène sur la route de Varennes.

XI

L'Assemblée n'hésite pas.

Elle s'empare immédiatement de tous les pouvoirs, et suspend la sanction royale.

Elle décide que les décrets seront mis à exécution par les ministres, qui devront y apposer le sceau de l'Etat sans qu'il soit besoin d'acceptation ni de sanction.

« Vous aviez délégué au roi le droit de donner la sanction, dit Pétion. Dans l'absence du roi, ce droit retourne naturellement à sa source. L'Assemblée peut le déléguer à toute autre personne ou en suspendre la délégation ».

Chose plus digne de remarque : il n'y eut pas davantage hésitation de la part des ministres du roi. Celui-ci, en partant, leur avait enjoint de ne rien signer en son nom jusqu'à ce qu'ils eussent reçu des ordres de sa part, et il avait prescrit au garde des sceaux de lui renvoyer le sceau lorsqu'il en serait requis.

A propos de Charles Ier et de son départ pour York, nous avons montré quelles espérances pouvait concevoir le roi en obligeant le Parlement à une usurpation manifeste doublée d'une sorte de faux. En France la situation fut encore plus simple. Ce ne furent pas les ordres du roi que les ministres attendirent, mais ceux de l'Assemblée qu'ils sollicitèrent. Ils vinrent demander une nouvelle investiture aux représentants ; à cette seule condition, ils se déclarèrent prêts à signer et à sceller. Quelle reconnaissance plus formelle de la souveraineté nationale ?

Heureux eût été notre pays si les députés, ne s'accrochant pas désespérément à un loyalisme impossible, à des fictions discréditées, avaient résolument tiré les conséquences logiques et nécessaires de ce principe indiscuté ! C'est en ceci qu'ils méritèrent le reproche d'utopie : c'est pour avoir voulu conserver le monarque en organisant la démocratie.

Ils le conservaient pourtant, alors même que sa fuite l'avait rendu plus que suspect. « La haine contre le roi est devenue inexprimable, écrit le Suisse P. Ochs le 29 juin. Cette disposition des esprits contre la royauté est ce qui embarrasse le plus l'Assemblée nationale qui voudrait conserver l'ombre de royauté qui subsiste encore suivant la Constitution actuelle » (1). — « On avait fait du roi un ennemi, a dit Quinet, et on s'obstine à le faire régner ».

Mais, en même temps, on le démocratise, disait Mirabeau, on le dégrade, écrivait Louis XVI. Il est prisonnier dans son palais, déchu de la sanction, publiquement convaincu de ruse et de fourberie.

On écrit, dans le décret sur la résidence, qu'il est un *fonctionnaire public*, et cette qualification paraît un outrage au roi qui avait fait dire par son garde des sceaux, à l'ouverture des Etats généraux, qu'il était un *monarque citoyen*. Elle fut

(1) SCHMIDT, *op. cit.*

un des motifs qui décidèrent Louis XVI à s'enfuir (1). Elle remplit d'horreur tous les sujets fidèles du roi, dit d'Eprémenil (26 mars 1791). A cette époque, on tient pour ridicules toutes les formes traditionnelles qui relèvent le prestige de la monarchie et on s'acharne à les détruire. « La royauté, dit Thouret, rapporteur du décret sur la régence, est une magistrature trop respectable pour avoir besoin de ces dehors mensongers... Elles sont évanouies, ces considérations frivoles par lesquelles le despotisme cherchait à substituer l'illusion à la raison, et à s'étayer du charlatanisme de formes hypocrites et adulatoires » (2). Et il explique, le 28 mars 1791, que pour assurer la stabilité de la royauté, il faut que les prérogatives de l'autorité royale ne répugnent pas aux principes imprescriptibles de la justice éternelle et que rien n'éloigne les hommes fiers et raisonnables de s'y soumettre !

C'est surtout lors de la révision des actes constitutionnels que l'Assemblée montre toute sa méfiance. Elle part du principe que le roi est le chef du pouvoir exécutif et ne peut être que cela. Mais ce principe même n'est accepté qu'à regret. Le pouvoir exécutif est considéré comme l'ennemi. Thouret explique que le Comité de constitution a voulu assurer à la France une Constitution stable. Pour cela il faut, chose difficile, « donner au pouvoir exécutif tous les moyens d'assurer la liberté sans l'opprimer, et l'énergie nécessaire pour maintenir l'ordre public. C'est cette entreprise difficile qui sans cesse a obtenu notre attention et qui a fait, j'ose le dire, notre tourment. Nous avons pris toutes les précautions possibles contre le danger des prérogatives trop grandes qui auraient pu être accordées au pouvoir exécutif. Nous avons calculé scrupuleusement tout ce qui pouvait être retranché de son pouvoir, sans ôter la force nécessaire au gouvernement, et

(1) STAEL, *Considér.*, I, 2, ch. 21.

(2) Il s'agissait de savoir si les actes du régent seraient rendus au nom du roi mineur,

nous n'avons laissé subsister que ce qui, dans notre opinion, était absolument nécessaire » (1).

Quelle étrange manière de faire une Constitution! Et ce n'est pas tout encore. L'Assemblée adopte une loi sur la régence qui, faisant élire le régent par les électeurs des districts, institue une véritable République intercalée entre deux règnes, une République temporaire qui pourra durer dix-neuf ans! Elle vote tout un Code pénal contre le roi qui commettrait certains actes, par exemple qui sortirait du royaume. Elle fait des lois pour le cas où le petit-fils de Louis XIV, ayant démérité, serait censé avoir abdiqué et « rentrerait dans la classe des citoyens! ». On va jusqu'à envisager l'hypothèse où le roi rentrerait dans ses Etats à la tête d'une armée étrangère. « Henri IV devait donc être pendu! », s'écriera l'abbé Maury (26 mars 1791).

Les dispositions relatives au veto se ressentent de cet étrange état d'esprit.

Au terme des dispositions constitutionnelles le corps législatif vote des *décrets*. Ces décrets sont soumis à la sanction du roi. Celui-ci, dans un délai de deux mois, exprime son assentiment ou son refus suspensif. Le consentement est exprimé par cette formule écrite sur chaque décret et signée du roi : « *Le roi consent et fera exécuter* ». Le refus suspensif est exprimé par celle-ci : « *Le roi examinera* » (2).

---

(1) Séance du 14 août 1791.

(2) On avait d'abord songé à la formule anglaise et proposé de dire *le roi avisera*. Cette formule que la Restauration devait reprendre, avait été critiquée par Mirabeau (*Courrier de Provence*, n° 47) : « Il est assez singulier qu'en Angleterre le roi dise la même chose en meilleur français : *le roi s'avisera*, c'est à-dire le roi se consultera, le roi réfléchira, le roi examinera. Ces mots « le roi avisera » signifient que le roi donnera un avis, ce qui ne signifie rien ». — Mounier (4 septembre 1789) défend la formule *le roi examinera* qui devait être, selon lui, prononcée par le Chancelier. « Cette prononciation, conforme à l'usage qui se pratique en Angleterre, répond aux égards qui sont dus au corps législatif : elle l'encourage à représenter la même loi l'année suivante, si, après de nouvelles réflexions, il la croit toujours utile; elle au-

Cette formule, qui était prononcée par le Chancelier dans les propositions primitives, doit maintenant être écrite sur la minute des décrets.

Le roi est tenu d'opposer son veto aux décrets qui n'auraient pas été rendus dans les formes constitutionnelles (1), par exemple si un décret n'a été l'objet que d'une lecture, sans qu'il soit intervenu au préalable de décret d'urgence. Le Comité des décrets veille à l'observation de ces formalités de rigueur. Il propose, pour la déclaration d'urgence, une formule plus constitutionnelle que l'intitulé en vigueur (2); il renvoie devant l'Assemblée les décrets irrégulièrement rendus (3). (Malgré cette surveillance, il arrive que le gouvernement renvoie des résolutions irrégulièrement prises).

Le roi doit apposer ou refuser sa sanction dans les deux mois.

S'il la refuse et que deux législatures votent des résolutions conformes, le décret devient une loi, le roi étant censé avoir donné sa sanction. Cette fiction déplaît à Rewbell et à Guillaume (15 août 1791). Pourquoi ces subterfuges? Il faut dire franchement que, dans ce cas, la sanction n'est pas nécessaire. Mais Thouret, rapporteur, répond que c'est plus convenable : on évitera ainsi de faire deux classes de lois, les unes munies, les autres dépourvues de sanction.

Tels sont les principes. Mais tout d'abord, en ce qui concerne le délai de deux mois imparti au roi pour réfléchir, on sait combien il fut souvent réduit à néant par des votes prescrivant que le décret serait porté dans la journée à S. M., que le président se retirerait par-devers le roi pour le prier de donner immédiatement sa sanction, etc.

---

torise le roi à donner dans une seconde session le consentement qu'il avait refusé lors de la première, et cela sans compromettre la majesté du trône ».

(1) Beaumez avait proposé que le roi fût tenu de dire en frappant un décret de veto, s'il l'arguait d'erreur, d'inconstitutionnalité, ou d'empiétement sur sa prérogative (Arch. nat., C. 31, 257).

(2) Arch. nat., D. 1 B. 2, 15 novembre 1791.

(3) *Ibid.*, 26 juin 1792, et Procès verbaux imprimés, 14 avril 1792.

En outre, étaient exceptés de la sanction, et devenaient *lois* de plein droit par le vote du corps législatif, un certain nombre de décrets qui allèrent sans cesse en augmentant au cours des travaux préparatoires.

Aux termes de l'art. 7, sect. III, chap. III de la Constitution de 1791, sont exécutés comme lois, sans être sujets à la sanction, les actes du corps législatif concernant :

1° La police intérieure de l'Assemblée, sa sûreté extérieure, la vérification des pouvoirs ;

2° La convocation des assemblées primaires en retard ;

3° L'exercice de la police constitutionnelle sur les administrateurs et sur les officiers municipaux ;

(Ces deux dernières exceptions empiètent visiblement sur les attributions du pouvoir exécutif).

4° Les questions soit d'éligibilité, soit de validité d'élections ;

5° Les actes relatifs à la responsabilité des ministres, et les décrets portant qu'il y a lieu à accusation ;

6° L'établissement, la prorogation et la perception des contributions publiques (1).

Cette dernière exception ne se trouvait pas dans les propositions primitives. Elle ne figure pas dans le décret du 15 août 1791 sur la sanction. Elle fut ajoutée le 27 août, après une vive discussion où l'on essaya de faire réserver l'initiative des lois financières au gouvernement.

Cette motion excite une vive indignation. Barère notamment proteste : « Les lois sur l'impôt ne sont pas à proprement parler de la législation ; c'est une véritable administration paternelle ; c'est une grande disposition d'économie politique ; c'est une contribution divisée entre les membres d'une grande famille par la famille elle-même. Le roi n'est, quant à l'impôt surtout, qu'un fonctionnaire public, un commis pour faire percevoir ce que la famille a imposé sur ses membres ».

(1) On ne pouvait imaginer une disposition plus dégradante pour la majesté royale, dit Necker, *Pouv. exéc.*, 1, 5.

On ordonne l'impression du discours de Barère et l'on vote la motion proposée, sur cette observation de Lavie : « Nous n'avons fait la Révolution que pour être maîtres des impôts » (1).

Deux restrictions aux droits du corps législatif étaient inscrites dans le même article. La sanction était requise pour les dispositions des lois de finances qui établiraient des peines autres que les amendes et contraintes pécuniaires. Les lois de finances ne doivent contenir aucune disposition étrangère à leur objet ; les *riders*, les *bills épinglés*, étaient ainsi interdits (2). Mais quelle était la sanction de cette disposition ?

Là s'arrête la liste des décrets qui n'ont pas besoin d'être sanctionnés (3). Mais quelle autorité décidera dans quelle catégorie il convient de classer tel ou tel décret, et s'il convient ou non de le présenter à la sanction ? Les décrets non soumis à sanction devront-ils être communiqués au roi ? Dans quelle forme ? Le roi devra-t-il y apposer une formule exécutoire ? Quelle sera cette formule ?

Autant de questions sur lesquelles la Constitution garde le silence, et qui donnèrent lieu à des décisions variables.

En fait, c'est l'Assemblée qui décide si le décret doit être soumis à la sanction. Sur le registre du Comité des décrets, on en trouve un très grand nombre en face desquels on a écrit « *réglementaire* » dans la colonne de la sanction. Mais l'Assemblée hésite parfois elle-même sur le caractère de ses résolutions (4). Le 31 janvier 1792, le Comité des décrets annonce que le ministre de la justice a retourné quelques

---

(1) 27 août 1791, *Moniteur*, réimpression.

(2) MOUNIER, *Considér. sur les gouvernements*, avait demandé que la Constitution de France, *à l'exemple de celle d'Angleterre*, défendît expressément aux représentants de la nation de joindre aux lois de subsides d'autres lois pour forcer le roi à tout sanctionner sans distinction.

(3) On avait proposé certaines additions à cette liste, par exemple les décrets licenciant des corps militaires (BROSTARET, séance du 15 août 1791, *Moniteur*, réimpression).

(4) Arch. nat., D I B I.

décrets envoyés à la sanction et non rendus dans les formes réglementaires. L'Assemblée décide que c'est par erreur qu'on a sollicité la sanction ; les décrets concernaient sa police intérieure (1). Les 4, 5, 7 et 9 janvier 1792 l'Assemblée se demande si les décrets qui constituent la Haute-Cour nationale doivent être sanctionnés, et elle ne conclut pas (2).

Il semble qu'on ait, en général, *présenté* au roi tous les décrets, réglementaires ou non. Ainsi, on trouve cette inscription sur le registre du Comité des décrets, à propos d'une résolution du 5 décembre 1791 félicitant la Société des Wighs anglais : « Présenté au roi. Ce décret n'est pas susceptible de sanction » (3). Dans les « Notes de décrets sanctionnés », on lit en face de certains décrets cette réponse : Le roi fera exécuter (4).

L'en-tête des « Notes de décrets sanctionnés » porte d'abord : « Le Ministre de la justice transmet (5) à M. le Président de l'Assemblée nationale la Note des décrets sanctionnés par le roi » ; on ajoute plus tard « ou dont Sa Majesté a ordonné l'exécution ».

Ainsi on présente les décrets au roi. Mais doit-il mettre une formule exécutoire sur les résolutions dont il est tenu d'assurer l'exécution, sans avoir à les approuver ? (6) Le gouvernement n'en sait rien, et demande au Comité de législation de lui indiquer un libellé de promulgation. L'Assemblée

(1) Procès verbal imprimé.
(2) Procès verbal imprimé.
(3) Archives nationales, D 1 B 1.
(4) Archives nationales, cartons de la série C.
(5) En 1792 on lit : « A l'honneur d'adresser ».
(6) La Constitution dit : « Seront néanmoins exécutés comme lois, sans être sujets à sanction, les actes du corps législatif concernant..... ». Pour les lois de finances la formule est différente : « Les décrets du Corps législatif concernant l'établissement, la prorogation et la perception des contributions publiques, porteront le nom et l'intitulé de *lois*. Ils seront promulgués et exécutés sans être sujets à la sanction..... » (Art. 7 et 8, ch. 3, sect. III, Constitution 1791).

répond (le 3 novembre 1791) que les décrets non soumis à sanction ont force de loi par eux-mêmes, et qu'il n'y a pas lieu de délibérer (1).

Des communications régulières relatives à la sanction des décrets s'établissent donc entre le gouvernement et l'Assemblée.

On trouve aux Archives nationales (cartons de la série C) une série de lettres adressées par le garde des sceaux au président de l'Assemblée : « J'ai l'honneur de vous adresser l'état des décrets sanctionnés par le roi ; je viens de faire remettre les doubles minutes de ces décrets aux Archives nationales, conformément à l'art. 82 de la loi du 17 juin 1791 (2). Je suis avec respect, Monsieur le Président, votre très humble et très obéissant serviteur ».

Ces lettres sont accompagnées de bordereaux qu'on appelait « Notes de décrets sanctionnés ». Ils ont un en-tête imprimé (parfois manuscrit) ainsi disposé :

Le Ministre de la justice transmet à Monsieur le Président de l'Assemblée nationale la Note des décrets sanctionnés par le roi (3).

DATES des DÉCRETS	TITRES des DÉCRETS	DATES de la SANCTION
—	—	—
—	—	—
—	—	—

(1) Procès verbal imprimé.

(2) Art. 82 de la loi du 17 juin 1791 : « Le Corps législatif fera présenter au roi deux minutes en papier de chaque décret, signées du Président et des Secrétaires, sur chacune desquelles le consentement ou le refus suspensif du roi seront exprimés par l'article ci-dessus. Une de ces minutes, avec la réponse du roi, signée par lui et contresignée par le Ministre de la justice, sera remise aux Archives du Corps législatif ».

(3) Nous avons déjà indiqué les modifications que cet en-tête a subies en 1792.

Le roi avait l'habitude de laisser écouler un certain temps, surtout au début, entre le vote de l'Assemblée et la sanction. Ainsi la Note des décrets sanctionnés du 24 octobre 1791 mentionne des décrets sanctionnés le 16 octobre ; le plus ancien de ces décrets est du 17 août et concerne les ingénieurs géographes militaires. Le roi profitait à ce moment de presque tout le délai qui lui était imparti.

En 1792 les Notes sont plus fréquentes et la sanction est plus rapidement accordée. Ainsi, dans une Note envoyée à l'Assemblée, le ministre annonce que la sanction a été apposée le 21 juin 1792 (le lendemain de la journée du 20 Juin) à quatre décrets dont l'un est du même jour. On trouve encore des Notes datées des 25 juin, 27 juillet, 2 août, et enfin 3 août 1792. Dans cette Note, communiquée le 4 à l'Assemblée (1), sont inscrits onze décrets sanctionnés, dont le premier, du 26 juillet, est relatif à la création d'une légion franche étrangère, et dont le dernier, du 2 août, est relatif à la cocarde nationale (2).

Ce décret serait donc le dernier que Louis XVI aurait sanctionné.

XII

Pour les raisons que nous avons expliquées, les cas où le veto royal intervint furent rares.

(1) Dans la lettre qui accompagne cette note, le ministre de la justice assure à l'Assemblée qu'il n'y a pas un seul décret en retard d'être présenté à la sanction et que depuis le 6 juillet dernier il en a déjà fait sanctionner 145. — Procès verbal imprimé 4 juillet 1792.

(2) Des lois antérieures ordonnaient le port de la cocarde tricolore. Le Conseil général de la commune de Paris avait décidé qu'à partir du 3 août cette cocarde devrait être conforme au modèle militaire. Le maire demande s'il n'y a pas là une erreur. L'Assemblée répond par le décret du 2 août : « L'Assemblée nationale, considérant que la diversité des étoffes qui forment la cocarde nationale a donné lieu à des difficultés qu'il est utile de faire cesser, après avoir décrété l'urgence, décrète que les cocardes nationales peuvent être formées de toutes sortes d'étoffes et de rubans, pourvu qu'elles soient aux trois couleurs ».

Louis XVI tenait à faire constater qu'il était captif, et le fait même qu'il signait tout ce qu'on lui présentait était de nature à fortifier cette opinion.

Quant au pouvoir exécutif, *il faisait le mort*, dit Madame de Staël (*Considér.*, I, 2, 19). Les ministres se plaignaient sans cesse des désordres et quoiqu'ils eussent peu de moyens pour s'y opposer, encore ne les employaient-ils pas, se flattant que le malheureux état de choses obligerait l'Assemblée à donner plus de force au gouvernement.

Cependant, au mois de novembre 1791, ils furent unanimes à conseiller au roi de ne pas sanctionner le décret qui déclarait que les Français rassemblés au delà des frontières du royaume seraient punis de mort s'ils étaient encore au 1er janvier en état de rassemblement. Leurs biens devaient être confisqués. Les officiers émigrés étaient tenus pour déserteurs (1). Le roi n'ayant pas encore fait usage de sa prérogative, les ministres trouvèrent prudent, afin que cet acte ne fût pas mal interprété du public et pour faire une impression profonde sur l'Assemblée, de motiver cette mesure et de lui donner une solennité inaccoutumée. Ils décident que le refus de sanction sera porté, dans la forme d'un message du roi, par tous les ministres, dont la présence attestera l'unanimité ; le garde des sceaux « insérera dans son discours quelques réflexions qui prouveront la sagesse des motifs de Sa Majesté pour refuser la sanction au décret ». Le 12 novembre, tous les ministres se réunissent chez le garde des

(1) « Si rigoureuse que fût la loi votée par l'Assemblée, il est essentiel d'observer qu'elle ne frappait pas tous les émigrés, mais seulement ceux qui étaient en état de rassemblement et qui préparaient ouvertement une guerre à la fois étrangère et civile ». Henri Martin, *Histoire de France depuis 1789*, ch. X. — « Ce que pouvait faire la loi, c'était d'avertir qu'on allait devenir coupable à telle condition ; et tous ceux qui ne voulaient pas l'être n'avaient qu'à obéir. Ceux qui, avertis du terme auquel l'absence du royaume devenait un crime, ne rentraient pas, consentaient par cela même à passer pour criminels ». Thiers, *Révolution*, livre V.

sceaux, Duport-Dutertre. Avant de partir, nous raconte Bertrand de Molleville, le garde des sceaux boit deux grands verres d'eau pour se rafraîchir le sang, en disant que c'est son habitude avant d'aller à l'Assemblée, afin « de ne pas entrer en fureur en entendant les discours de ces gens-là ». Il se propose d'ailleurs de « leur faire entendre les vérités les plus dures » (1).

On se met en route. Un huissier annonce que les ministres demandent à être introduits comme chargés d'un message du roi. Ils sont introduits et leur apparition produit un silence général dans les tribunes et dans l'Assemblée. Le ministre dépose sur le bureau un de ces bordereaux dont nous avons parlé ; il porte un certain nombre de décrets sanctionnés (2). Le premier est un décret du 27 septembre qui réunit le pays d'Henrichemont à la France (sanctionné le 2 novembre) (3); puis vient un décret du 27 septembre portant réunion de la commune de Beaucourt au département du Haut-Rhin, sanctionné le 30 octobre, etc., etc... Le bordereau porte encore des décrets que le roi déclare « non soumis à la sanction » mais qu'il « promet de faire exécuter » : l'un d'eux requiert Louis-François-Xavier, prince français, de rentrer dans le royaume. Duport-Dutertre termine la première partie de sa mission en déposant sur le bureau l'extrait collationné du « décret sur les émigrants », tel qu'il a

(1) Bertrand de Molleville, *Mémoires*, t. I, ch. 5.

(2) Arch. nat. C. 140, 115.

(3) Henri IV avait donné à Sully une principauté dans le Berry. Le ministre y fit bâtir en l'honneur du roi une ville qu'il appela Henrichemont. La principauté était un Etat absolument indépendant. Louis XV négocia avec les descendants de Sully un contrat d'échange ; les possesseurs de la principauté renonçaient à leurs droits et recevaient des terres de la Couronne à des conditions extrêmement avantageuses pour eux. C'est cet échange, demeuré inexécuté jusqu'à la Révolution, qui fut ratifié par le décret du 27 septembre, rendu sur le rapport de Barère. Le rapport explique que les représentants de la nation ne sauraient affirmer trop hautement leur reconnaissance pour ce grand ministre d'un roi populaire.

été envoyé au roi, en marge duquel se trouvent ces mots : « *Le roi examinera,* 12 novembre 1791, signé : Louis, et plus bas : Duport ».

Le ministre demande alors à faire part du message. Il tire de sa poche le discours écrit. « Malheureusement, dit Bertrand de Molleville, les deux verres d'eau opérèrent en ce moment avec une grande force ; il devint pâle, ses mains tremblèrent, et la voix lui manqua tellement qu'à peine put-il lire de manière à se faire entendre. Et ce qui fut plus malheureux, la première phrase, au lieu d'être relative à l'objet du message, rappelait le refus de sanction ». On ne lui permit pas d'aller plus loin. Le tumulte se déchaîne; Vergniaud qui préside veut enlever la parole au ministre; il dit : « Oserais-je, Monsieur le ministre.... » et cette formule, entachée d'aristocratie, déchaîne à nouveau l'orage. On invoque la Constitution pour soutenir que le veto ne doit pas être motivé. C'est la thèse de Reboul, c'est la thèse de Girardin, c'est la thèse de Cambon. La formule du refus de sanction est seule admissible, disent-ils : « Le roi n'a pas l'initiative des lois. Les représentants seuls peuvent la décréter; elle devient loi par la sanction du roi. Nous venons de prouver que le roi est libre au milieu de ses peuples, même de résister au vœu général (*applaudissements*). Si le roi pouvait donner des motifs, ce ne serait pas cette Assemblée seule qui les connaîtrait; mais ils influeraient encore sur la législature prochaine. Ils seraient une initiative sur la décision de nos successeurs ». Théorie vraiment extraordinaire en présence du veto suspensif, pouvant cesser par le vote conforme de plusieurs législatures !

Au milieu du tumulte et des demandes de rappel à l'ordre, les ministres attendent impassibles. Le garde des sceaux, entièrement déconcerté, vient s'asseoir auprès d'eux. On demande et on vote l'ordre du jour : le message ne sera pas lu ; les motifs du veto ne seront pas donnés. Entre temps, Bertrand de Molleville, ministre de la marine, avait demandé la parole.

Il voulait user d'un subterfuge et, sous prétexte de faire une communication sur les affaires de son ministère, exposer les mesures que le roi avait ordonnées pour arrêter l'émigration (c'était précisément le sens du message que l'Assemblée avait refusé d'entendre). Une fois l'ordre du jour voté, le président Vergniaud lui donne la parole. « Je n'ai plus rien à dire, dit Bertrand de Molleville. Si l'on avait voulu m'écouter avant de mettre aux voix l'ordre du jour, j'aurais appris à l'Assemblée que le message du roi avait pour but de faire connaître les mesures prises par Sa Majesté pour arrêter l'émigration » (1). Le tumulte recommence; le garde des sceaux, dit Bertrand de Molleville, ne rappelle pas à l'Assemblée que la Constitution ne lui donne pas le droit de refuser d'entendre un message du roi. L'ordre du jour est maintenu.

Telle fut la première application du veto royal.

Elle est intéressante surtout par cette doctrine qu'elle fit apparaître : le roi n'a pas le droit de motiver son veto.

Cette prétention est injustifiable. Si le monarque avait eu un veto absolu, alors on eût pu soutenir que le roi, en exerçant la négative, votait, et que son droit était ainsi épuisé. On aurait pu se fonder sur des précédents anglais. En Angleterre, la sanction est une prérogative royale qui ne doit pas être discutée ; le roi n'est donc pas tenu de donner de motifs, bien que le Parlement ait quelquefois réclamé des explications, comme il le fit à l'époque de Guillaume III.

C'est sous cet aspect que les royalistes, à la Constituante, avaient envisagé le veto absolu dont ils étaient partisans. Mounier disait dans son rapport du 12 août 1789 : Le roi a le droit « de rejeter une loi par un veto, ou de l'approuver

(1) Le *Moniteur* porte que le ministre a demandé à être entendu sur les mesures relatives à l'émigration, qu'il avait prises *quant à son département*. Le lendemain, une lettre rectificative fut adressée par M. de Molleville au *Moniteur*, pour protester contre l'accusation d'émigration volontaire portée contre des officiers de marine, aucun d'eux n'ayant déserté son poste.

par sa sanction, sans être forcé de donner les motifs de son refus ; car, s'il était obligé de les faire connaître aux représentants, ceux-ci pourraient se croire en droit de les juger, et conséquemment de ne point y avoir égard ». L'abbé Maury développe la même opinion le 3 septembre. Nous avons cité les paroles de d'Eprémesnil à ce sujet.

Mais l'Assemblée constituante avait rejeté le veto absolu. Elle avait créé le veto suspensif ; elle avait délégué au roi de France, au nom de la nation, un droit d'opposition temporaire. Cette opposition pouvait être levée par des manifestations deux fois répétées de la volonté nationale. Il fallait donc que la nation, appelée à juger, pût entendre les parties. Empêcher l'une de celles-ci de faire valoir ses motifs, c'était vraiment *l'opprimer en secret*; c'était « séparer le roi de l'appui qu'il aurait pu trouver dans l'opinion publique » (1).

L'obligation de motiver, avons-nous dit, est un avantage pour le pouvoir exécutif, bien loin d'être une servitude. Et cependant les conseillers de Louis XVI ne furent pas de cet avis quand il crut devoir recourir de nouveau au veto suspensif, à propos du décret sur les prêtres réfractaires.

Ce décret, dont nous donnons un fac-simile (2), avait été voté dans la séance du 29 novembre 1791.

Le préambule vise les rapports des commissaires civils et des comités compétents sur les troubles excités dans plusieurs départements par les ennemis du bien public, sous prétexte de religion. Il déclare que le contrat social

(1) Necker montre le désavantage qui résulte pour le monarque de ce qu'il ne peut exprimer ses refus de sanction que par une brève formule. Il est séparé de l'appui qu'il peut trouver dans l'opinion publique ; il est isolé. Et c'est pour cela que « *par une misérable jalousie*, l'Assemblée a toujours refusé au roi l'autorité de la raison ».

(2) Nous devons à la haute bienveillance de M. Chaumié, garde des sceaux, la communication de l'original de ce décret qui se trouve aux archives du ministère de la justice, et nous prions M. Chaumié d'agréer ici l'hommage de notre reconnaissance.

doit lier, comme il doit également protéger, tous les membres de l'Etat; le serment purement civique est la caution que tout citoyen doit donner de sa fidélité à la loi et de son attachement à la société ; la différence des opinions religieuses ne peut être un empêchement à prêter ce serment puisque la Constitution assure à tout citoyen la liberté entière de ses opinions en matière religieuse, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre et ne porte pas à des actes nuisibles à la sûreté publique ; refuser le serment, c'est donc annoncer l'intention de ne pas respecter l'ordre et la sûreté publique. Les délits mystérieux des ecclésiastiques échappent aisément aux mesures ordinaires ; ils se pratiquent dans des réunions clandestines ; il faut « percer ces ténèbres ».

En conséquence, dans la huitaine, tous les ecclésiastiques non-sermentés devront prêter le serment civique. Un tableau des insermentés sera envoyé par les municipalités au directoire du département. Tous traitements et pensions seront supprimés aux insermentés ; ceux-ci seront suspects de rébellion, placés sous la surveillance spéciale des autorités. Ils peuvent même être temporairement éloignés de leur domicile. Des peines d'emprisonnement frapperont ceux qui exciteront à désobéir aux lois, etc. On espère, grâce à ces mesures, « extirper la rébellion qui se déguise sous une prétendue dissidence dans l'exercice du culte catholique ».

Par le dernier article du décret, l'Assemblée exhorte tous les bons citoyens à renouveler leurs efforts et à multiplier leurs instructions contre le fanatisme. Elle regardera comme un bienfait les bons ouvrages à la portée des citoyens des campagnes sur cette matière importante. Elle les fera imprimer et distribuer aux frais de l'Etat ; elle en récompensera les auteurs.

Les évêques avaient fait parvenir au roi un Mémoire pour l'engager à refuser sa sanction à ce décret.

Le roi déclare à Bertrand de Molleville « avec l'énergie que



DÉCRET

DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Du Vingt neuf Novembre 1791.

L'Assemblée nationale, après avoir entendu le rapport des commissaires civils envoyés dans le département de la Vendée, les pétitions d'un grand nombre de citoyens, et le rapport du comité de législation civile et criminelle, sur les troubles excités dans plusieurs départements du Royaume par les ennemis du bien public, sous prétexte de Religion.

Considérant que le contrat social doit lier comme il doit également protéger tous les Membres de l'État.

Qu'il importe de définir sans équivoque les termes de cet engagement afin qu'une confusion dans les mots n'en puisse

Le Roi examinera. [illegible] 1791

Reproduction agrandie du Veto apposé sur le premier Décret relatif aux prêtres réfractaires.

Le Roi examinera
17 Xbre 1791

Louis

Reproduction agrandie du Veto apposé sur le Décret relatif aux émigrés.

Le Roi examinera
12 9bre 1791

Louis

lui inspire toujours la cause de la religion » qu'il ne sanctionnera pas, mais il se demande s'il doit refuser purement et simplement, ou donner ses motifs, ou temporiser. Le ministre répond que la Constitution n'oblige pas à motiver ; motiver est un *acte gracieux*, *une renonciation à une prérogative importante ;* or l'Assemblée, mal disposée, refusera d'écouter et criera à la violation de la Constitution ; il n'y a donc pas lieu de motiver. Au Conseil des ministres, « l'indispensable nécessité du refus de sanction est reconnue par tous ». Le roi adopte cette mesure avec une joie extrême, que vient immédiatement troubler la proposition du ministre de l'intérieur d'employer des prêtres constitutionnels pour la chapelle royale. Le roi rejette cette dernière proposition ; il écrit la formule du veto sur le décret relatif aux prêtres réfractaires (1). Le ministre de la justice envoie ensuite un bordereau à l'Assemblée ; au milieu de décrets sanctionnés se trouve celui qui est frappé de veto. Un secrétaire lit cette note (2).

Deux questions sont immédiatement soulevées. Et d'abord on s'indigne contre ceux qui ont conseillé le veto, notamment contre le Directoire du Département de Paris qui avait exhorté le roi à refuser sa sanction. L'Assemblée ordonne l'insertion au procès verbal et l'envoi aux départements des pétitions qui demandent la mise en accusation de ce Directoire (11 décembre). Le lendemain, sur la motion de Cambon, elle revient sur la deuxième partie de ce vote. Mais elle continue à recevoir à la barre, à admettre aux honneurs de la séance des pétitionnaires qui disent : « Frappez ces solliciteurs de veto ». — « Frappez ceux qui veulent influencer la sanction du roi ». Cependant, si le refus de sanction est un droit légal, constitutionnel, quel crime peut-il y avoir à en conseiller l'exercice ?

Mais bientôt le refus de sanction apparaît comme un acte

(1) BERTRAND DE MOLLEVILLE, *Mémoires*, t. I.
(2) 19 décembre 1791.

criminel. On devait plus tard en faire un chef d'accusation contre Louis XVI (1). On voulut auparavant en poursuivre la responsabilité contre ses ministres. Le 10 août, on trouve aux Tuileries, dans l'écritoire du roi, une note intitulée : « Projet du Comité des Ministres, concerté avec MM. A. Lameth et Barnave ». L'article 1er portait : « Refuser la sanction ». Le 16, Bertrand de Molleville était mis en accusation. Il répond dans une note : « Je me bornerai à observer que la sanction étant un droit essentiellement inhérent à la royauté et dont le monarque était personnellement investi par la Constitution, non comme chef du pouvoir exécutif, mais en sa qualité de représentant de la nation, je n'ai jamais vu pendant mon ministère l'exercice de ce droit soumis aux délibérations du Conseil ; le roi entendait seulement, sur les décrets de détail, les observations que pouvait lui faire le ministre du Département qu'ils concernaient, et il se décidait sur les autres d'après ses lumières et sa conscience. Il est donc injuste et inconstitutionnel de prononcer, sur un refus de sanction, un décret d'accusation contre des ministres auxquels cet acte est absolument étranger et entièrement hors de leur compétence, soit qu'ils aient été consultés sur la sanction, soit qu'ils ne l'aient pas été ».

Nous ignorons comment cette défense de Bertrand de Molleville se concilie avec les nombreux passages de ses Mémoires où il mentionne l'avis des ministres consultés par le roi sur l'exercice du veto. Mais, si l'on doit admettre que le refus de sanction ne peut pas par lui-même entraîner de responsabilité criminelle pour les conseillers de la Couronne, leur responsabilité politique est certainement engagée. Sinon, à quoi servirait le contreseing ? (2).

(1) Voir notamment l'interrogatoire du 10 décembre 1792, *Réimpression du Moniteur*. Aux questions qui lui sont posées sur ce point Louis XVI se borne à répondre : « La Constitution me laissait la sanction libre des décrets ».

(2) Le 7 mai 1792, on demande aux Jacobins que le roi soit invité à retirer son veto sur le décret contre les émigrants. Collot d'Herbois s'y oppose ;

Une autre difficulté se présente. A la différence de la plupart des Constitutions qui ont abrégé les délais en cas d'urgence, la Constitution de 1791 obligeait toujours à attendre trois législatures pour que le veto suspensif fût levé par la volonté des électeurs.

Déjà, à propos du décret sur les émigrés, Brissot disait dans son journal : « Le roi examinera si des rebelles, à la tête desquels on voit ses frères, doivent être dissipés ; le roi examinera s'il faut mettre un terme à leurs menaces insolentes... le roi examinera s'il faut sauver la Patrie ». Il cite avec éloge le discours de Delcher du 20 décembre 1791. Celui-ci fait remarquer que les lois sur les émigrés et les prêtres réfractaires sont, en quelque sorte, des lois martiales. Le veto opposé par le roi dans ces conditions est, en fait, absolu, puisque ces mesures n'ont qu'une utilité temporaire ; il est donc contraire à la Constitution, et Delcher demande qu'on renvoie les deux lois aux corps électoraux des 83 départements. Ce discours avait provoqué une vive émotion.

La parole est retirée à Delcher, mais on refuse de voter la censure qui avait été demandée contre lui.

La pensée que le veto soi-disant suspensif devient, contre le vœu de la Constitution, un véritable veto absolu quand il s'agit de mesures de défense, se retrouve plus fréquemment encore après le veto opposé par le roi aux deux décrets de 1792 sur les prêtres réfractaires et sur le camp de vingt mille hommes.

Par une note qui fut retrouvée dans l'armoire de fer et qui est aux Archives, les ministres girondins avaient vivement

« J'observe que cette démarche est inconstitutionnelle : ou le roi a eu le droit d'opposer son veto, ou il ne l'a pas eu. Dans ce dernier cas, il n'a pu user de son droit ; dans le cas contraire il se rend responsable des suites que peut produire cette opposition. C'est au peuple français à prononcer sur la conduite à tenir à cet égard ; il est bon que le pouvoir exécutif soit jugé ». AULARD, *Club des Jacobins*.

conseillé au roi de sanctionner le décret sur la déportation des insermentés (1). Dumouriez, qui avait d'abord préconisé le refus de sanction, avait changé d'avis. Les ministres s'étaient efforcés de persuader à Louis XVI qu'il ne devait pas craindre de « blesser par cette sanction la Constitution qu'il avait juré de maintenir ». D'anciens ministres avaient, eux aussi, supplié le roi de sanctionner, Duport-Dutertre notamment (2).

Mais le roi fut d'un avis différent. Il opposa un double veto, sur le décret du 27 mai relatif à la déportation des prêtres insermentés, et sur celui du 7 juin relatif au camp de vingt mille hommes près de Paris.

Le veto avait été apposé le 17, il aurait donc dû être porté à l'Assemblée le 18 (3). Mais, par une erreur matérielle, ce fut la date du 19 qui fut inscrite au-dessus de la formule du veto (4). Il ne put donc être communiqué que ce même jour à l'Assemblée. Dans une lettre trouvée parmi les papiers de l'armoire de fer (Arch. nat. C. 185, 537), Duranthon, garde des sceaux, s'excuse et se félicite tout à la fois de cette erreur. Si la note eût été envoyée à la Législative le 18, elle aurait coïncidé avec la fameuse lettre de La Fayette qui y fut lue ce jour-là. « On aurait pu trouver du concert » dit le garde des sceaux, qui espère que ce soupçon ne se produira pas.

Malgré cette heureuse erreur, l'effervescence fut grande.

Couthon demande le 21 juin que les « décrets de circonstances » ne soient pas soumis à sanction. Une très vive agita-

---

(1) Arch. nat. C. 185, 539.

(2) Arch. nat., C. 185, 545 *bis*.

(3) Le veto fut annoncé à l'Assemblée par une lettre du ministre Duranthon (Arch. nat., C. 151, 266). En marge est écrit : « Aux Archives. L'Assemblée décrète que le ministre fera passer à l'Assemblée l'expédition des décrets où le pouvoir exécutif a fait apposer la formule *le roi examinera*. 19 juin, Quinette ». Quinette était secrétaire de l'Assemblée.

(4) On peut s'en assurer en consultant l'original du décret aux archives du ministère de la justice.

tion se produit. On crie : « Vous vous parjurez ! C'est violer la Constitution et notre serment ! » Cela n'empêche pas Couthon d'y revenir le 25 juin, à propos d'une pétition du faubourg Saint-Marceau, section des Gobelins. Le roi n'a pas le veto absolu, disent les pétitionnaires ; il n'a que le veto suspensif. Or, voilà deux décrets de défense qui sont ajournés à six ans ! N'est-ce pas en réalité exercer le veto absolu ? Nous ne demandons pas, ajoutent-ils, que vous violiez la Constitution, mais que vous l'expliquiez. Et ils réclament : 1° la punition des fauteurs de veto ; 2° une décision qui exempterait de la sanction les « décrets de circonstances ».

Le président admet la députation aux honneurs de la séance, mais, retenue par la crainte de se parjurer, l'Assemblée n'ose pas aller plus avant et trancher la question (1).

Ce furent les journées du 20 juin et du 10 août qui décidèrent.

Mais avant la chute de la royauté, il y eut une circonstance où Louis XVI fut vivement sollicité de refuser sa sanction.

La Constitution assurait au roi une garde de douze cents hommes payés sur les fonds de la liste civile. M. d'Hervilly, qui la commandait, répondait de sa fidélité. A cette force devait se joindre une troupe de six mille hommes environ, que deux capitaines, sous les ordres de Clermont-Tonnerre, s'occupaient de recruter. Il s'agissait de frayer au roi un chemin l'épée à la main, peut-être de disperser l'Assemblée. Les Jacobins soupçonnent ce plan ; ils font rendre le 27 mai 1792 un décret qui licencie la garde constitutionnelle. Les amis du roi lui conseillent de ne pas sanctionner, de se mettre à la tête de cette troupe fidèle, d'aller sous son escorte à l'Assemblée, de rappeler celle-ci au respect de la Constitu-

(1) Mais elle abrège encore les délais de l'envoi des décrets à la sanction par le décret du 23 juillet 1792 : Les décrets seront portés à la sanction dans les vingt-quatre heures, *au plus tard*, et dans les vingt-quatre heures exactement le ministre est tenu de faire connaître les décrets sanctionnés.

tion et, au besoin, de la chasser. Mais le roi sanctionna le décret, probablement parce que ce projet lui parvint trop tard. A leur grande désolation, d'Hervilly, de Montmorin, Bertrand de Molleville, Malouet, qui étaient du complot, virent disparaître la dernière chance de salut du roi (1).

La Constitution de 1791 avait terminé sa carrière. En moins d'un an elle était devenue caduque, alors que légalement elle n'aurait pu être révisée qu'en 1801.

L'Assemblée qui devait le déchirer après le 10 août, avait reçu en grande pompe, quelques mois auparavant, cet acte constitutionnel, « qui deviendra de plus en plus grand au fur et à mesure que *des siècles de bonheur* se projetteront sur la Constitution française »; 492 députés avaient ce jour-là juré sur l'Evangile de maintenir cette Constitution jusqu'au dernier soupir !

Non seulement la Constitution de 1791 a eu une triste et courte carrière, mais elle n'a guère rencontré d'approbateurs après sa chute. Bizarre mélange d'idées républicaines et de vestiges monarchiques, elle aurait amené, même dans des temps moins agités, des conflits et des désordres. Elle parut intolérable en face du danger extérieur, puisqu'elle imposait à des représentants patriotes un roi complice de l'étranger. Aucune assemblée n'aurait pu supporter cette situation. Le Congrès des Etats-Unis se serait-il incliné devant les veto présidentiels, si les présidents avaient pu être soupçonnés de connivences pareilles ?

Il y eut cependant un homme, en 1814, pour proposer d'exhumer cette Constitution mort-née. Ce fut Lebrun, jadis membre du Conseil des Anciens, puis troisième consul, puis architrésorier, prince, duc de Plaisance, futur grand-maître de l'Université et pair de France, utilité de tous les régimes. M. de Talleyrand imagina de lui confier le soin de rédiger une

(1) Voir sur cette affaire les *Mémoires* de BERTRAND DE MOLLEVILLE, ch. 20, et les *Mémoires* de MALOUET, II, 18.

Constitution à l'usage du roi qui rentrait. Le choix paraissait très bien entendu, dit le chancelier Pasquier qui raconte l'anecdote (1). Le 3 avril 1814, M. de Talleyrand réunit chez lui vingt à vingt-cinq personnes, les membres du gouvernement provisoire, les représentants des puissances alliées, etc... Cette assistance choisie ayant pris séance, M. de Talleyrand mit Lebrun à sa droite. « Il nous informa que M. le duc de Plaisance avait bien voulu se charger d'un travail préparatoire, qui, venant d'un homme aussi éclairé, aussi profondément versé que lui dans ces difficiles matières, pouvait abréger la besogne et jeter une vive lumière sur la discussion. Nous écoutions de l'oreille la plus attentive, persuadés que nous allions, en effet, entendre les propositions les mieux étudiées ; le silence était profond. M. Lebrun, tirant avec assez de peine de sa poche un fort beau volume, relié en maroquin rouge, nous dit, de ce ton goguenard et bourru tout à la fois dont il n'avait jamais su se départir, les paroles que voici : — La besogne, Messieurs, ne m'a pas, comme vous allez le voir, coûté une fort grande peine ; je l'ai trouvée toute faite ; il ne m'a pas fallu beaucoup de réflexion pour être assuré qu'en bien travaillant je ne ferai pas mieux, probablement pas aussi bien. Croyez-moi, tenez-vous à ceci ; il n'est jamais trop tard pour revenir à ce qui est incontestablement bon. — En achevant ces mots, il posa sur la table son beau volume, qui n'était autre que la Constitution de 1791 ». Pasquier dépeint la stupéfaction de l'assemblée, l'embarras de Talleyrand. Celui-ci, tout en reconnaissant les mérites de certaines parties de la Constitution de 1791, se hâta de rappeler qu'il y avait un Sénat « dont on ne pouvait se passer ». Le Sénat n'était pas disposé, en effet, à se supprimer... ni même à supprimer ses dotations et ses trésoreries.

Mais, chose singulière, au même moment, dans cette même

(1) *Mémoires*, II, 15.

année 1814, un pays éloigné adoptait toute la partie de la Constitution de 1791 qui a trait au veto suspensif.

La Constitution norvégienne, élaborée en 1814 par une Assemblée nationale, amendée lors de l'union avec la Suède, acceptée par Charles XIII et complétée par une loi de 1879, établit deux Chambres, le *Lagthing* ou Chambre Haute (élue par les députés qui choisissent un quart d'entre eux pour la former) et l'*Odelsthing*. L'ensemble forme le *Storthing* qui se réunit à certaines occasions pour trancher les conflits survenus entre les deux Chambres.

Le roi a le droit de sanction. Il peut opposer son veto, et le Storthing alors assemblé ne peut plus lui présenter la même résolution. Le roi peut encore opposer son veto si un nouveau Storthing persiste à voter la même loi. Mais si un troisième Storthing prend encore la même décision sans aucun changement, elle a force de loi malgré le refus de sanction (1).

On sait quel rôle ces dispositions constitutionnelles ont joué dans le grand événement historique de ces temps derniers : la séparation de la Suède et de la Norvège. Les Chambres norvégiennes avaient adopté à l'unanimité une loi instituant un service consulaire autonome. Le ministère, à l'unanimité également, avait sollicité la sanction royale. Le roi Oscar crut devoir refuser celle-ci. Immédiatement le ministère se retira, ne voulant pas prendre la responsabilité d'une mesure « qui serait la négation de la souveraineté de l'Etat et l'expression d'un pouvoir royal personnel incompatible avec la Constitution ». En même temps, les Chambres norvégiennes déclarèrent traître à la patrie tout citoyen qui entrerait dans les conseils du monarque, et affectèrent de considérer comme nulle et illégale une décision royale qui n'était revêtue d'aucun contreseing.

Dans un long manifeste du 10 juin 1905 le roi Oscar II

(1) *Répertoire général alphabétique du Droit français*, v° Norvège. — DEMOMBYNES, *Constitutions européennes*.

cherche à établir son droit absolu de refuser la sanction, sans qu'il soit besoin d'un contreseing ministériel. Le roi ne peut être abaissé au point de devenir un instrument sans volonté dans les mains du Conseil, au point d'être privé de toute participation effective au pouvoir. Il y aurait à la fois humiliation pour le souverain et préjudice pour le pays.

Mais, en réalité, ce n'était pas d'une controverse juridique sur la meilleure interprétation de la Constitution qu'il s'agissait. Ce qui faisait le fond du débat, c'était la volonté de la Norvège de former un Etat entièrement indépendant, et c'est ce que répondirent les députés. « Le Storthing ne pense pas devoir examiner les différentes questions, relatives à la Constitution et au droit public, qui sont mentionnées dans la lettre de V. M. au président du Storthing ; le Storthing et le gouvernement se sont prononcés antérieurement d'une manière détaillée sur ce sujet. Le Storthing comprend pleinement la situation difficile de V. M. et n'a pas mis un instant en doute que les décisions de V. M. ont été prises conformément à ce que V. M. a considéré comme le droit et le devoir du roi. Mais le Storthing a voulu adresser un appel à V. M., au Riksdag et au peuple de Suède, en vue d'obtenir leur concours pour la réalisation pacifique de la cessation de l'union, afin de garantir l'amitié et la concorde entre les deux peuples ».

Notons encore que le veto royal suspensif trouva un refuge dans la Constitution espagnole de 1812, qui copie sur ce point notre Constitution de 1791.

CHAPITRE V

LE DROIT DE DEMANDER UNE NOUVELLE DÉLIBÉRATION

La création d'un véritable pouvoir exécutif, indépendant et énergique sans être usurpateur, est la principale difficulté d'une Constitution républicaine. Aux critiques qu'inspire parfois l'étude de leurs institutions, les Américains répondent, paraît-il, avec quelque fierté : « Oui, mais nous avons un pouvoir exécutif ».

Il est dès lors étonnant de constater combien peu ce problème a fixé l'attention des Constituants de 1848 et de 1875.

Cependant on était inspiré à ces deux époques par des tendances opposées, et les circonstances étaient absolument différentes.

En 1848, on voulait réagir contre le règne du pays légal, contre ce parlementarisme dont une oligarchie bourgeoise avait fait un instrument de domination ; on ne voulait plus de la théorie des freins et contrepoids ; on était las de « voir des Constitutions danser sur la corde raide, un pied en l'air » ; on souhaitait un pouvoir fort.

L'Assemblée de 1871 obéissait à des principes contraires. C'était contre le retour du pouvoir personnel qu'elle voulait des garanties, et ces garanties lui semblaient liées à l'établissement du système parlementaire.

De plus, quand les Constituants de 1875 organisèrent la présidence, il y avait déjà un président élu pour sept ans, dont les pouvoirs préexistants semblaient intangibles. Rien de

pareil en 1848 : on put créer la présidence de toutes pièces sur une table rase.

A ces deux présidents on n'accorda, ni en 1848, ni en 1875, le droit de sanction, incompatible avec le régime républicain.

On ne leur conféra pas davantage le veto à l'américaine. Cette idée fut expressément repoussée, nous le verrons, par les Constituants de 1848 aussi bien que par ceux de 1875. Mais ils attribuèrent au président un droit spécial, un droit que Gambetta appela dans son journal le *droit suspensif* (1) et qui consiste dans la faculté de demander une nouvelle délibération.

C'est cette faculté particulière que nous devons étudier maintenant.

SECTION I

La Constitution de 1848

Les Constituants de 1848 créèrent de toutes pièces, avons-nous dit, l'institution de la présidence.

Quel fut le plan directeur de cette création ? Quelles furent les doctrines qui inspirèrent la Commission, le rapporteur, l'Assemblée ? Il est difficile de le préciser.

Tocqueville a porté un témoignage accablant contre la Commission de Constitution dont il faisait partie (2). Odilon Barrot n'est pas moins sévère dans ses *Mémoires* : « Les uns, dit-il (3), concentraient le pouvoir législatif en une seule Chambre pour le rendre plus fort contre le pouvoir exécutif ; les autres donnaient à ce dernier pouvoir l'unité et l'élection populaire directe, pour le rendre plus fort contre le pouvoir législatif. Ne semble-t-il pas voir des parieurs divisés en deux

(1) La *République française*, 8 mars 1873.
(2) *Souvenirs*, ch. XI.
(3) *Mémoires*, t. II.

camps, entourant chacun leur champion et le préparant de leur mieux à un combat sans merci ». Des parieurs ! On trouve la même pensée dans la célèbre apostrophe de Lamartine : « *Alea jacta est* ». Est-il donc vrai que le sort de la France ait été quelque peu abandonné au hasard des dés ? (1).

Une idée se dégageait de la discussion des commissaires, en ce qui concernait le président. On ne voulait pas qu'il fût sous la dépendance directe des Chambres, ou plutôt de la Chambre, puisque l'unité du pouvoir législatif, défendue par Dufaure lui-même, était admise. Donc, il ne fallait pas qu'il fût nommé par les représentants. Le 27 mai 1848, en une seule séance de quatre heures, entre une heure et demie et cinq heures et demie, la Commission décida que le chef du pouvoir exécutif serait un président élu par la nation, au suffrage universel, qu'il devrait avoir 35 ans d'âge au moins, et réunir au minimum deux millions de suffrages, enfin qu'il ne serait pas rééligible. Il y eut des scrutins sur les clauses relatives à l'âge et à la rééligibilité ; il n'y en eut pas sur l'élection au suffrage universel (2). Proposé par M. de Cormenin, ce mode d'élection rencontra l'assentiment général, dit Tocqueville, qui ajoute : « Ce n'était pourtant pas une vérité évidente de soi ».

Cependant, à peine avait-on voté, qu'on sembla se repentir. A peine avait-on « créé le colosse », qu'on chercha à le museler (3). Le 15 juin, on revient sur les dispositions votées, à la demande de Tocqueville, qui propose que l'élection du président ait lieu par le suffrage à deux degrés. Marrast, re-

---

(1) Dans sa *Note sur la Constitution de 1848*, M. Henry Michel, après s'être reporté au procès verbal des travaux de la Commission de Constitution, conteste le bien fondé des jugements si sévères portés sur ses travaux par Tocqueville, Odilon Barrot, etc.

(2) Procès verbaux de la Commission de Constitution, conservés aux archives de la Chambre des députés.

(3) Odilon Barrot, *loc. cit.* — On voulait même refuser au président l'initiative des lois.

prenant une proposition qu'il avait déjà présentée, demande que le peuple choisisse sur une liste de cinq candidats dressée par l'Assemblée. C'est à celle-ci que Coquerel voudrait voir attribuer la nomination du chef du pouvoir exécutif. O. Barrot appuie vainement cette proposition. Toutes ces modifications sont repoussées ; l'élection à deux degrés ne réunit que 4 suffrages.

Une question pourtant dominait le débat : Comment préciser la double responsabilité du président et des ministres? Cette question fut d'abord laissée dans l'ombre à dessein. « Comment, après avoir fait élire un chef par tout un peuple, refuser à ce chef le pouvoir de répondre à la confiance de ce peuple ? » demande O. Barrot, qui ajoute avec raison : « Le pouvoir appartient nécessairement à qui doit en répondre. C'est là une loi de justice et de moralité politique invariable; gouvernement et responsabilité sont des corrélatifs nécessaires, indivisibles » (1).

L'Assemblée ne paraît pas davantage s'être placée en face du problème. Elle vota l'élection du président par le peuple, et elle le déclara responsable, sans se rendre compte de la force immense qu'elle lui donnait. Des *rumeurs* interrompaient Jules Grévy, quand il disait que le président aurait tous les pouvoirs d'un roi, qu'il posséderait en outre la force que donnent des millions de voix, et qu'il serait ainsi bien plus puissant que n'était Louis-Philippe. Armand Marrast, rapporteur, affirmait qu'il n'y avait pas à craindre d'usurpation, le président étant enfermé dans un cercle étroit. Tocqueville reconnaissait qu'on avait fait quelque chose de nouveau, d'inouï, en établissant la double responsabilité du président et du ministère, mais il rassurait F. Pyat, en insistant sur la *faiblesse* de ce magistrat, qui ne saurait devenir le rival de l'Assemblée puisque celle-ci pourra tous les jours lui imposer

(1) De même Thiers, à la Commission des Trente, le 3 février 1873. « La responsabilité a pour corollaire l'action ».

en détail sa volonté. « Le président peut, il est vrai, peser d'un certain poids dans la direction des affaires, mais pourquoi ? C'est qu'à côté de cet être si faible, on voit marcher la grande ombre du peuple ; c'est l'image du peuple qui apparaît à ses côtés ; c'est la grande ombre du peuple qui plane en quelque sorte sur lui, qui fait sa seule force ! » (1). Tant il est difficile, même pour les esprits les plus précis et les plus éminents, de discerner ce que deviennent, dans la vie réelle, les institutions dont ils dressent le schéma sur le papier !

Tout demeurait vague, incertain, dans cette discussion. On semblait détourner les yeux des réalités. L'Assemblée refusait d'écouter les sages avertissements de Jules Grévy ; elle acclamait Lamartine qui, après avoir prévu l'aberration possible des multitudes se laissant prendre à la magie de certains noms, « comme des troupeaux que le mirage entraîne, comme des animaux privés de raison que le lambeau de pourpre attire », concluait par ces paroles étonnantes : « Oui ! quand même le pays choisirait celui que ma prévoyance, mal éclairée peut-être, redouterait de lui voir choisir, n'importe ! *Alea jacta est !* Que Dieu et le peuple prononcent ! Il faut laisser quelque chose à faire à la Providence ! » D'ailleurs, ajoute le poète, s'il se trompe, si la République échoue dans l'anarchie ou le despotisme, son nom, sa responsabilité, sa mémoire échoueront avec elle et seront à jamais répudiés par les contemporains. Sinon, il aura « gagné sa partie contre la destinée humaine ! » Heureuse eût été la France si le seul enjeu de la « partie » avait été la gloire politique de Lamartine !

Tocqueville a révélé le secret des décisions précipitées de l'Assemblée quand il a écrit : « J'étais d'ailleurs, je l'avoue, plus préoccupé du désir d'arriver rapidement à placer un chef puissant à la tête de la République que d'organiser une Constitution républicaine parfaite. Nous étions alors

(1) Séance du 5 octobre 1848.

sous le gouvernement divisé et incertain de la Commission exécutive, le socialisme était à nos portes, et nous approchions des journées de Juin, il ne faut pas l'oublier ».

Cependant, on ne voulut pas donner à ce *chef puissant* le droit de veto.

L'exemple de l'Amérique fut sans influence. D'ailleurs, la Commission de Constitution repoussait formellement l'exemple de l'étranger. A ceux qui l'invoquaient pour défendre l'institution de deux Chambres, Armand Marrast répondait dans son rapport : « Nous avons une réponse qui dispense de toute autre : nous sommes en France, nous constituons la République française, nous agissons sur un pays qui a ses mœurs, son caractère personnel ; nous n'avons à le costumer ni à l'américaine, ni à l'anglaise.... La raison émigrée de Londres ou de Washington est mauvaise par cela même qu'elle vient de là » (1).

Donc, on ne donnera pas au président un véritable veto. Tocqueville explique que dans la sphère législative le président n'est rien. Il n'a ni veto absolu, ni veto suspensif. Il n'est que l'exécuteur des volontés de l'Assemblée ; il n'est que le bras de celle-ci.

Ce n'est pas que la Commission de Constitution n'ait été frappée de la nécessité d'opposer un obstacle aux entraînements du pouvoir législatif, surtout avec la Chambre unique.

Dès le début des travaux de la Commission, le 27 mai, cette idée se produit. M. de Cormenin demande s'il ne serait pas utile de donner au Conseil d'Etat un certain contrôle sur la loi votée. Dupin repousse cette idée. M. de Beaumont voudrait que le pouvoir exécutif eût, non pas un veto, mais le droit de surseoir à l'exécution de la loi. A. Marrast propose qu'il puisse demander une nouvelle délibération quand la loi n'aura été adoptée qu'à une faible majorité. Cet échange d'idées se

(1) On sait qu'au dire de Tocqueville, A. Marrast écrivit son travail dans une nuit, celle qui précéda le jour où il le présenta à l'Assemblée.

termine par cette observation judicieuse de Dufaure qu'il faudrait avant tout déterminer la nature du pouvoir exécutif.

Le 1er juin, on revient sur cette question. Le procès verbal de la séance est très sommairement rédigé, le secrétaire, M. Woirhaye, ayant été obligé de siéger dans une autre commission, celle des poursuites contre Louis Blanc. « Il a été reconnu, dit ce procès verbal, que le pouvoir exécutif devait avoir, dans tous les cas, non un veto, mais un droit d'observation et de recours à la Chambre mieux informée ».

Le 14 juin, on adopte les art. 56 et 57 ainsi conçus :

« *Art. 56 :* Il (le président) promulgue les lois au nom du peuple français ; les lois d'urgence sont promulguées dans le délai de deux jours à partir de la transmission qui lui en est faite par le président de l'Assemblée nationale, et pour les autres lois dans le délai de huit jours. — Dans le cas où le président de la République aurait des objections graves contre un projet de loi ou de décret adopté par l'Assemblée nationale, il peut, dans le délai fixé pour la promulgation, transmettre à l'Assemblée un message où il expose ses objections et demande une nouvelle délibération. L'Assemblée délibère ; sa résolution devient définitive ; elle est transmise au président de la République, et la promulgation a lieu dans le délai fixé pour les lois et décrets d'urgence.

Art. 57 : A défaut de promulgation par le président de la République dans les délais déterminés par les articles précédents, il y est pourvu par le président de l'Assemblée nationale ».

Le projet de Constitution fut renvoyé à l'examen des bureaux. Ceux-ci nommèrent des délégués chargés de faire connaître à la Commission le résultat et les motifs des délibérations qui avaient eu lieu dans leur sein. Le 28 juillet, on aborde, dans ces conférences, l'examen des articles que nous venons de transcrire. Les délégués font connaître que certains bureaux ont trouvé trop court le délai imparti au pré-

sident pour former l'espèce de veto de l'art. 56 ; peut-être serait-il bon de porter le délai à trois mois « pour laisser au temps le moyen de changer les impressions et de dégager les amours-propres ». Un autre voudrait associer le Conseil d'Etat à l'exercice du veto. On trouve aussi qu'il y aurait lieu de supprimer les mots : « dans le cas où il aurait des objections graves ».

Tel est, en résumé, le procès verbal de la conférence en ce qui touche les exposés faits par les délégués des bureaux. Si l'on se reporte aux exemplaires du projet, conservés aux archives de la Chambre des députés, qui ont servi aux délibérations mêmes des bureaux et sur lesquels les secrétaires ont porté les modifications demandées (en même temps qu'ils les ont ornés parfois de dessins destinés à tromper l'ennui d'une longue controverse), on voit que le droit suspensif n'a guère fourni matière à discussion. Mentionnons seulement que le 3e bureau a remplacé les dispositions proposées par un système original, quelque peu compliqué, et que le délégué du 3e bureau était M. Thiers (1).

Le Comité modifia, dans le sens des observations présentées par la majorité des bureaux, l'article 56, qui devint l'article 58 de la Constitution. Les délais impartis pour exercer le droit suspensif furent fixés à un mois, et à trois jours en cas d'urgence.

Quand cette disposition fut soumise aux débats de l'Assem-

(1) La cote qui renferme les observations du 3e bureau porte : « M. Thiers a l'honneur d'adresser au président de l'Assemblée nationale le résumé des observations du 3e bureau sur le projet de Constitution. Ce résumé est l'œuvre du secrétaire de ce bureau, M. Louvet ». — Voici le système imaginé en ce qui concerne le droit suspensif : Le président, après l'avoir opposé, provoque un avis du Conseil d'Etat. Avant de délibérer, l'Assemblée renvoie la question à la fois à ses comités et aux bureaux. Comités et bureaux nomment des commissaires. Ceux-ci délibèrent d'abord séparément ; puis ils nomment deux sous-commissions de cinq membres qui se réunissent, discutent à nouveau la question, et choisissent un rapporteur définitif qui expose la question à l'Assemblée.

blée, un représentant, M. Saint-Priest, proposa l'amendement suivant : « Dans le délai de quinzaine, le président de la République peut, *de l'avis du Conseil d'Etat*, et par un message motivé, demander une nouvelle délibération. L'Assemblée délibère ; s'il s'agit d'une loi votée d'urgence, la délibération n'aura lieu qu'après quarante-huit heures ; s'il s'agit d'une loi soumise aux formalités ordinaires, elle n'aura lieu que huit jours après, à moins que, dans l'un et l'autre cas, le président ne sollicite lui-même une délibération immédiate ». L'auteur de l'amendement fait remarquer que l'article en discussion est d'une gravité réelle ; il règle les conflits qui pourront surgir entre l'Assemblée et le président ; il doit donc être rédigé en termes clairs et précis. Or le texte dit : « L'Assemblée délibère ». Quand et comment délibérera-t-elle ? Immédiatement ? Sous le coup du message reçu ? Dans les mêmes formes que lors de la première délibération ? N'est-il pas évident que, dans ces conditions, un vote *ab irato* interviendra certainement ? Il faut donner à l'Assemblée le temps de réfléchir.

A ce langage si sensé M. Corbon répondit que le président aurait un délai de trente jours pour promulguer la loi, et qu'il lui serait dès lors possible de laisser l'émotion de l'Assemblée se calmer.

M. Saint-Priest répliqua : « Et les lois d'urgence ? » ; puis il changea son texte et se borna à écrire que la délibération ne pourrait avoir lieu *séance tenante*. L'amendement fut cependant repoussé.

Un autre représentant, M. Demésanges, proposa un amendement qui donnait au président les trois garanties suivantes : 1° le veto ne pourrait intervenir qu'après avis du Conseil d'Etat ; 2° la nouvelle délibération ne pourrait avoir lieu qu'après un délai de trois mois ; 3° la résolution de l'Assemblée ne deviendrait définitive qu'après avoir été votée par les deux tiers des voix.

Ce fut Dupin qui combattit la proposition. Celle-ci, dit-il, « mettrait le président dans une véritable tutelle vis-à-vis du Conseil d'Etat, à l'occasion d'un droit qu'on entend lui donner *personnellement*, dans l'intérêt du pouvoir exécutif, comme étant à la tête de l'administration, comme pouvant ressentir des inconvénients qui n'iraient pas frapper au même degré le Conseil d'Etat ». Comment! le président « vivement affecté d'un article de la loi » ne pourra saisir l'Assemblée qu'après un avis, et un avis conforme, du Conseil d'Etat ! Autant dire que ce corps aura l'exercice de la prérogative !

On renvoya la discussion de l'amendement au moment où on examinerait les dispositions relatives au Conseil d'Etat... et on l'oublia en route.

Un nouvel effort fut encore tenté en faveur de la disposition qui exigeait la majorité des deux tiers. Le représentant Larabit en fut l'auteur. Il faut, dit-il, que le président puisse s'opposer aux mauvaises influences. Il y a une trop grande tendance à fortifier les assemblées futures et à affaiblir le président. Nous avons voté une assemblée unique ; elle peut se tromper, être entraînée. Dira-t-on qu'on veut donner raison à la minorité contre la majorité ? Mais oui, parfois ! Il n'est pas sans exemple que des minorités aient eu raison ; le président, uni à une forte minorité, doit pouvoir résister.

L'amendement ne fut pas appuyé. Le président annonça qu'un amendement analogue de Barthélemy-Saint-Hilaire était retiré. « Je sais pourquoi ! » s'écria le représentant Larabit. Mais nous ne le savons pas.

Le projet de la Commission fut adopté. Le président reçut le droit de demander une nouvelle délibération, par un message motivé, dans le délai d'un mois, réduit à trois jours en cas d'urgence.

Cette disposition, enseignait Berriat Saint-Prix dans son Cours de droit constitutionnel français, est une sorte de veto suspensif et indirect qui a été inscrit dans la Constitution

pour éviter les innovations hasardées, les suppressions imprudentes d'impôts, les créations inattendues de dépenses sans ressources correspondantes. D'ailleurs, ajoute Berriat Saint-Prix (qui n'était partisan ni de la présidence, ni du veto) cette disposition, si elle n'a guère d'utilité, ne présente pas grand inconvénient.

Elle en présentait d'autant moins qu'elle ne pouvait aboutir à aucun résultat sérieux. L'Assemblée délibérait sur le message du président quand elle voulait, au besoin séance tenante. Elle pouvait aussi ne délibérer jamais. A la simple majorité, elle avait le droit de reprendre sa résolution. Comment espérer que, dans ces conditions, cette prérogative pût avoir un effet quelconque?

Aussi ne fut-elle jamais appliquée.

Il y eut cependant, au cours de la présidence de Louis-Napoléon Bonaparte, une circonstance où il semble qu'elle eût dû intervenir.

Le 4 novembre 1851, un mois avant le coup d'Etat, le ministre de l'intérieur, M. de Thorigny, lisait un message par lequel le président demandait à l'Assemblée de rétablir le suffrage universel mutilé par la loi du 31 mai 1850, loi impolitique, antidémocratique, contraire même à la Constitution, disait l'auteur du message. Mais pourquoi donc l'avait-il promulguée sans difficulté? Comment n'avait-il pas usé des pouvoirs qui lui étaient conférés pour s'opposer, autant qu'il était en lui, à une loi qui rayait, de son propre aveu, trois millions d'électeurs dont les deux tiers étaient d'honnêtes et paisibles habitants des campagnes ? N'était-ce pas le cas d'employer le droit suspensif, ne fût-ce que pour dégager sa responsabilité? Sentant l'objection, le président répondait par avance qu'il avait dû accepter une mesure de salut public, à titre temporaire, pour sauver le pays. La vérité est qu'en 1850 Louis Bonaparte, encore indécis, s'appuyait sur les partis réactionnaires, et qu'en 1851, décidé au coup d'Etat, il voulait s'as-

surer l'acquiescement et la reconnaissance des masses populaires.

Quant aux droits du pouvoir exécutif, le président allait recourir, pour en assurer la prédominance, à des moyens plus violents et plus efficaces que le simple droit de demander une deuxième délibération.

Section II

La Constitution de 1875

I

La Constitution de 1875 est sortie de la guerre et des désastres que celle-ci avait amenés.

Ce n'est pas là un fait anormal.

La guerre est une épreuve, non pas seulement pour l'organisation militaire, mais aussi pour toutes les institutions nationales. Elle fait apparaître leurs avantages et leurs imperfections, semblable à ces crises morales ou à ces maladies graves, qui mettent à l'épreuve la fermeté d'esprit et la résistance physique d'un individu.

Aussi les résultats, et parfois même l'éventualité d'une guerre, ont-ils souvent influé sur l'état constitutionnel des peuples.

Pour surexciter la passion de l'indépendance et pour s'appuyer contre l'étranger sur toutes les forces vives de la nation, Charles-Albert concéda le *Statuto*. Les désastres de Mandchourie obligèrent le tsar à promettre des institutions libres.

Une même cause, aboutissant à des résultats opposés, a poussé les Etats-Unis et la France à modifier leurs institutions. La guerre contre l'Angleterre a conduit les Américains à reviser le pacte fondamental pour renforcer le pouvoir

exécutif ; c'est à l'affaiblir que les Français ont été amenés par les désastres de 1870.

Responsable de la diplomatie, responsable de l'armée, le pouvoir personnel avait brisé, avec une criminelle imprévoyance, toutes les espérances de paix, et, tombant dans les pièges que lui tendait un adversaire bien préparé, il n'avait pu opposer aux forces ennemies que des troupes désorganisées. L'Assemblée ne voulait plus du pouvoir personnel. Sur ce point elle était presque unanime ; le vote de la déchéance le prouva.

Ici commençait la division des partis.

La gauche était fermement attachée à la République. Elle ne voyait le salut du pays que dans les institutions démocratiques. Elle avait une foi profonde dans le suffrage universel qui se prononçait de plus en plus en faveur de la République et que l'on croyait à tout jamais désabusé du césarisme. Quelle organisation positive la gauche aurait-elle votée si elle avait eu la majorité ? Il est assez difficile de le dire. Quelques-uns tenaient pour un retour à la Constitution de 1848. Des philosophes, comme Renouvier (1), soutenaient qu'elle était en vigueur de plein droit, puisqu'un attentat seul en avait suspendu l'autorité. La proposition de la déclarer en vigueur avait, paraît-il, été faite au sein du Gouvernement de la Défense nationale (2). M. Dufaure en fit l'éloge à la tribune de l'Assemblée, comme M. Grivart d'ailleurs (3).

En tout cas, l'élection plébiscitaire du président aurait été abolie, les républicains étant unanimes à vouloir un pouvoir exécutif subordonné, entravé. L'institution d'une seconde

(1) Etude de M. Henry MICHEL sur Renouvier.

(2) Procès verbaux publiés par le journal *Le Matin*.

(3) Le célèbre amendement de M. Wallon portait primitivement : « Les droits et les devoirs du Président de la République sont réglés par les articles 44, 49 à 57, et 60 à 64 de la Constitution de 1848 » (Archives de la Chambre). Mais le président était élu par les Chambres et il avait le droit de dissolution.

Chambre, la création d'une présidence investie de pouvoirs étendus, apparaissaient à la gauche comme de pénibles concessions faites aux difficultés des circonstances. Le 28 février 1873, Gambetta s'écriait : « Nous, républicains, comment pourrions-nous consentir à ce qu'on examinât même la création d'une deuxième Chambre, dite Chambre de résistance ? » Et le 12 février 1875 encore, il déclarait : « Nous avons consenti à diviser le pouvoir, à créer deux Chambres ; nous avons consenti à vous donner le pouvoir exécutif le plus fort qu'on ait jamais constitué dans un pays d'élection et de démocratie. Nous vous avons donné le droit de dissolution, et sur qui ? Sur la nation elle-même, le lendemain du jour où elle aurait rendu son verdict (*Vive approbation à gauche*). Nous vous avons donné le droit de révision. Nous vous avons tout donné, tout abandonné ! »

C'était précisément à ces garanties que la majorité tenait avant tout. La droite et les centres étaient peuplés de ce qu'on appelait *les conservateurs*. Ils se flattaient d'exercer en France la même action que le parti conservateur en Angleterre. Mais c'est le cas une fois de plus de ne pas s'arrêter aux apparences et de regarder les réalités.

Le parti conservateur anglais se fait honneur de ne pas obéir à un « stupide et absurde attachement aux choses dans l'état où elles furent à un moment donné ». Il pense que l'esprit conservateur vrai, c'est celui « qui maintient l'édifice entier debout, en améliorant et en réparant de temps en temps les diverses parties qui en ont besoin (1) ». Il « a pris le gouvernail et hissé la voile afin de louvoyer et de descendre moins vite le courant ; il n'a jamais pris la rame pour essayer de le remonter ». Il n'a jamais inspiré « ces lois de réaction qui ont défiguré et déshonoré si inutilement notre histoire parlementaire (2) ». Bien moins confiant, pour sauvegarder les

(1) FREEMAN, *Développement de la Constitution*, ch. 1.
(2) BOUTMY, *Psychologie du peuple anglais*, p. 213 et 214.

principes auxquels il est attaché, dans l'efficacité des dispositions répressives que dans la puissance de l'énergie individuelle ou de l'effort concerté, il n'a pas érigé la peur en principe de gouvernement. Il comprend que les progrès de la démocratie sont inévitables, et qu'il y a seulement lieu de les contenir, de les modérer, de les obliger à pénétrer graduellement sans les laisser envahir brutalement. C'est ainsi que les droits électoraux ont été de plus en plus largement concédés, sans que la « pression from without » soit jamais intervenue pour arracher ce qui pouvait être accordé. C'est ainsi qu'on a pu voir des chanceliers de l'Echiquier soutenir au Parlement que le droit de tester est une création de la loi écrite ; — Lord Palmerston affirmer que tous les biens de l'Eglise sont la propriété de l'Etat ; — et le parti conservateur accepter les innovations les plus hardies, en ce qui concerne, soit la limitation du droit de propriété en Irlande, soit la municipalisation des services publics.

Toutes ces idées auraient fait horreur aux *conservateurs* de l'Assemblée nationale. Ceux-ci avaient la peur du *radicalisme* autant que celle du pouvoir personnel. Ils auraient voulu garantir de toute atteinte *les grandes forces sociales*, l'armée, la famille, la religion, la propriété. Ils auraient voulu combiner des institutions capables de barrer la route, non seulement dans le présent mais dans l'avenir, au divorce, au service militaire rigoureusement égal pour tous, aux impôts sur la richesse acquise (1), à la laïcisation progressive des services publics. Ils étaient moins préoccupés de fonder que d'empêcher. « L'Assemblée était vouée aux négations », a écrit un homme qui la connaissait pour l'avoir pratiquée (2).

---

(1) « Ne faut-il pas garantir les intérêts de la propriété, dont le Sénat doit être le gardien tutélaire, contre une répartition arbitraire des charges publiques qui pourrait être le signal d'une révolution sociale ? » Rapport d'A. Lefèvre-Pontalis, 3 août 1874.

(2) J. Simon, *Gouvernement de M. Thiers*.

Elle y était vouée parce que, au milieu des décombres, une seule chose restait debout, intangible : le suffrage universel.

Le suffrage universel était, pour la majorité et pour le gouvernement qu'elle avait enfanté, un objet d'horreur et d'épouvante. Après le vote de l'amendement P. Duprat, qui faisait élire le Sénat par le suffrage universel (vote qui avait réuni les suffrages de *radicaux* comme Thiers, le général Saussier, Laboulaye, Léon Say), le général Chabaud-Latour, ministre de l'intérieur, s'écrie avec un effroi ingénu : « Qu'avons-nous vu ? Nous avons vu se dresser devant nous le suffrage universel (1) ».

Et cependant on ne pouvait ni le supprimer ni le mutiler. Si favorables que fussent les circonstances, on n'osait pas risquer ce coup d'Etat (2) ; on n'osait pas arracher des mains de l'ouvrier, du paysan, le bulletin que la République de 1848 y avait placé. Il fallait respecter cette assise, incorporer cette pierre angulaire si peu conforme à l'architecture générale du futur édifice !

Mais que serait ce futur édifice ? L'Assemblée ne pouvait se borner à manifester des répugnances et des épouvantes. Elle ne pouvait même se contenter de voter des enquêtes sur le

(1) On sentait pourtant la nécessité, pour fortifier le Sénat, de lui donner comme base électorale le suffrage universel, direct ou indirect. Sans cela, la Chambre aurait pu dire, en cas de conflit : « Nous sommes la démocratie et vous êtes l'aristocratie » et « les aristocrates auraient dû s'incliner, trop heureux ne n'être pas envoyés à la lanterne ». WALLON, discours au Sénat du 12 janvier 1904.

(2) Un écrivain qui ne ménage pas son approbation aux actes de la majorité de l'Assemblée, M. SAMUEL DENIS, écrit dans son *Histoire contemporaine*, t. IV : « Il n'y a qu'une lacune dans l'œuvre législative de l'Assemblée. Elle aurait dû faire disparaître de nos lois électorales le principe démoralisateur de la souveraineté du nombre et y donner place à la représentation des intérêts. L'occasion était bonne pour opérer cette réforme nécessaire Il est fâcheux que l'Assemblée n'en ait pas profité ». — « Nous avons pu abolir la garde nationale parce qu'elle avait enfanté la Commune ; nous n'avons pas su réformer le suffrage universel qui avait servi de point d'appui contre cette insurrection ». DE MEAUX, *Souvenirs politiques*.

gouvernement de la Défense Nationale, de vouer la France au Sacré-Cœur ou d'approuver des arrêtés sur les enterrements civils. Il lui fallait bien constituer, puisqu'elle ne cessait de revendiquer hautement le pouvoir constituant.

Les députés n'avaient reçu aucun mandat défini sur ces questions. Les électeurs avaient voulu la paix ; ils avaient nommé des candidats partisans de la paix. Ils ne leur avaient pas demandé leur drapeau ; il suffisait, a dit M. Hanotaux, qu'ils arborassent le drapeau blanc des parlementaires.

Aussi, tandis qu'en séance ils continuaient à guerroyer contre le radicalisme grandissant, dans leurs conciliabules les chefs de la droite songeaient à l'avenir. Ils se reportaient à certains écrits dont l'influence a sans doute été considérable sur leurs résolutions. Au nombre de ces œuvres il faut citer, avec M. Esmein, la *France nouvelle* de Prévost-Paradol, les *Vues sur le gouvernement de la France* de M. de Broglie, et sans doute aussi la *Démocratie en France* de M. Guizot.

Ces trois écrits présentent ce caractère commun d'essayer de préciser à quelles conditions on pourrait tenter de fonder et de faire vivre en France un gouvernement libre, abstraction faite de la forme même du gouvernement.

Guizot reste fidèle à la pensée directrice de sa politique : la résistance. « Résister, non seulement au mal, mais au principe du mal, non seulement au désordre, mais aux passions et aux idées qui enfantent le désordre, c'est la mission essentielle, c'est le premier devoir de tout gouvernement ». Les gouvernements démocratiques se prêtent mal à cette besogne. « Chargés de réprimer le désordre, on les veut complaisants et flatteurs pour les causes du désordre ». Sans doute, la République est une noble forme de gouvernement. « Mais le gouvernement républicain est chargé de la même mission, tenu aux mêmes devoirs que tout autre gouvernement. Il ne peut réclamer, à cause de son nom, ni dispense, ni privilège ». La République de 1848 a eu tort de prendre avec

empressement le titre de *démocratique*. Dans la Constitution de cette République l'auteur trouve les principes du *despotisme révolutionnaire*. Le peuple n'est pas le seul pouvoir. La démocratie est une force qu'il faut tout ensemble contenir et régler; c'est un fleuve à la fois fécond et impur. « Le peuple hollandais maintient sa patrie contre l'Océan, en ouvrant partout des canaux et en élevant partout des digues. Que les canaux ne soient jamais fermés et que les digues ne soient jamais entamées. Que toutes les forces conservatrices en France s'instruisent à cet exemple; qu'elles s'unissent étroitement ; qu'elles veillent ensemble et sans relâche pour accueillir et contenir à la fois le flot montant de la démocratie ». Sinon, ces forces persistant à être désunies, la démocratie perdra la France en se perdant elle-même.

Pour Prévost-Paradol, la démocratie est un mouvement irrésistible, incontestable, fatal. Un fleuve remonterait plutôt vers sa source qu'une société démocratique ne refluerait vers l'aristocratie. Mais on doit empêcher que la démocratie ne sombre sur ces deux écueils menaçants : l'anarchie, le despotisme.

Pour éviter ce double écueil, il faut, avant tout, deux Chambres. L'une comprendra les élus d'assemblées régionales composées de plusieurs Conseils généraux réunis, auxquels on adjoindra des membres de l'Institut, de hauts fonctionnaires, etc. L'autre sera élue par le suffrage universel — puisqu'il existe — tempéré par le vote accumulé. Le président du Conseil sera élu par cette Chambre, afin de corriger les institutions anglaises par « la netteté qui convient au caractère français ». Le chef de l'Etat sera irresponsable. Mais que sera ce chef de l'Etat, président ou roi?

C'est là un point secondaire pour Prévost-Paradol. Cependant il trouve à la forme républicaine un double et grave inconvénient : 1° il est difficile « de définir avec netteté, et de préciser, la responsabilité du président, afin d'empêcher que ce

magistrat n'affecte adroitement d'exagérer sa responsabilité pour étendre du même coup son pouvoir » (1); 2° le président ne saurait avoir le droit de dissolution. C'est ici qu'éclate toute la supériorité de la monarchie. Le roi, *espèce de tribun du peuple*, observe impartialement la représentation nationale, afin de la renvoyer devant les comices populaires aussitôt qu'il la croit oppressive ou engagée sur le chemin de l'oppression.

La supériorité de la monarchie apparaît encore plus éclatante dans le livre de M. de Broglie.

La forme républicaine ne convient, dit-il, qu'aux petits Etats. Certes, on pourrait prendre un département de France et en faire un canton, prendre plusieurs départements et en faire une République fedérative qui sera heureuse et prospère. Mais « conserver la France tout entière et telle quelle, avec le rang qu'elle occupe, l'influence qu'elle exerce; ouvrir à toutes les ambitions collectives et individuelles un champ sans limites; les provoquer, les grouper, s'il est permis de s'exprimer ainsi, autour d'un mât de cocagne, au sommet duquel se trouvent exposés tous les principaux objets des désirs des hommes, richesse, puissance, renommée, et, en même temps, maintenir l'ordre général et la tranquillité publique, la sécurité privée ; fonder et garantir à tous les degrés

(1) Cette objection revient à plusieurs reprises. Le président ne voudra pas d'une responsabilité strictement bornée à l'exécution des lois et au maintien de l'ordre public. Il se prétendra obstinément responsable de la direction générale des affaires et du sort même de la nation, afin d'avoir un juste sujet de plainte contre les limites apportées à son influence. « Les ministres prétendent gouverner, dira-t-il, pourtant je suis responsable, j'ai les mains liées pour le bien et je réponds du mal. Déguiser le désir du pouvoir sous la revendication de la responsabilité, c'est donner habilement à l'ambition personnelle la forme la plus respectable, et, par conséquent, la plus dangereuse chez un peuple très sensible à l'idée de justice et particulièrement sensible à la générosité ». Ce serait là une ruse périlleuse. Pour la déjouer, il faudrait faire une bonne loi sur la responsabilité présidentielle, limiter avec rigueur cette responsabilité, et la restreindre aux devoirs qui relèvent directement de son office.

la liberté politique... en faisant passer incessamment tous les pouvoirs, depuis le plus humble jusqu'au plus elevé, par le crible de l'élection politique, c'est une entreprise sans pareille en difficultés, sans exemple dans l'histoire ». Et M. de Broglie en trouve la preuve dans ce fait que la République fondee en l'an III par des républicains honnêtes, courageux, modérés, n'a pas réussi.

Au contraire, la monarchie constitutionnelle « a réponse à tout ». C'est « un admirable mécanisme qui n'est pas fait de main d'homme » ; c'est « le simple développement des conditions attachées par la Providence au progrès des sociétés civilisées ».

On peut pourtant, à la rigueur, essayer encore de la République « à condition qu'elle abdique ses tendances antisociales » et qu'elle « se rapproche, autant que sa nature le comporte, de la monarchie constitutionnelle ». Si la France est encore une fois condamnée à traverser l'épreuve périlleuse d'un régime républicain « il sera sage de ne le considérer que comme un pis-aller, un état de transition ».

En tout cas, il faudrait un chef, élu pour dix ans, qu'on appellerait de préférence *régent* (1), qui serait inviolable « quoi qu'il en puisse coûter à la responsabilité effective », et qui aurait tous les attributs de la royauté : droit d'initiative et de veto; direction de l'administration dans toutes ses branches ; nomination aux emplois ; commandement de l'armée. Ce serait « un chef roi, sauf le nom et la durée » et il exercerait la mission véritable du pouvoir exécutif : la résistance. « Malheur, trois fois malheur, au pays où le pouvoir se montre enthousiaste, faiseur, coureur d'aventures ».

Mais la royauté de Charles X, le gouvernement de Louis-Philippe, le ministère Guizot, n'encouraient pas précisément

(1) C'est le titre qu'après l'échec de la tentative de restauration de 1873 on songea à donner au Maréchal. On songea aussi à « lieutenant-général ». De Meaux, *Souvenirs*.

ces reproches, et cependant les deux monarchies se sont lamentablement effondrées ! Sentant la force de cette objection, le duc de Broglie se borne à répondre : « Pour qu'un gouvernement subsiste, il faut, dans ceux qui le dirigent, une certaine dose de sens commun ; ce n'est pas trop exiger. Qu'un homme se crève l'œil, de gaieté de cœur, dans l'impatience d'en extraire un grain de poussière, c'est sa faute apparemment ; ce n'est pas la faute de son œil qui, livré à lui-même, s'en serait débarrassé au bout de quelques minutes. A la place de Charles X, supposez un homme ordinaire, le premier venu, Louis XVIII ou le dauphin, la France n'aurait pas eu les journées de Juillet. De même pour 1848. Ce sont des effets sans cause, des fantaisies désespérées ».

Cette réponse a vraiment de quoi surprendre. Comment, cet admirable mécanisme « qui n'est pas fait de main d'homme », ne possède aucun rouage régulateur, aucune protection, pour avertir et arrêter l'imprudent qui va le mettre en pièces ? Un roi, deux Chambres, un ministère, recherchant ensemble les meilleures lois et la meilleure politique, manquent à ce point de sens commun que leur conduite mérite d'être comparée à celle d'un homme qui se crève un œil pour en extraire un grain de sable ? Quelle garantie offre à la nation une Charte qui est à la merci de pareilles inconséquences ?

Non, ce n'est point un pur hasard, un accident, un inexplicable aveuglement, qui a amené cette double révolution. Il n'est pas exact de dire qu'elle fut un effet sans cause. Elle fut la conséquence logique et nécessaire de la situation faite au trône qui s'élève sur un sol aussi profondément labouré par les doctrines de la Révolution que celui de la France (1).

(1) THUREAU-DANGIN (*Monarchie de Juillet*, II, ch. 6) constate que ce qui manquait le plus aux *conservateurs* de 1830, c'est le sentiment monarchique. — « Pour que la République royale soit possible, il faut un pays ayant des mœurs royalistes et des habitudes gouvernementales républicaines » (SAINT-GIRONS, *Séparation des pouvoirs*, I, 3).

Admet-on la doctrine de la souveraineté nationale, fait-on du prince un délégué du peuple, un *fonctionnaire public*? la monarchie manque de cette atmosphère de prestige et de respect, de ce mystère religieux qui sont nécessaires à sa vie. La monarchie veut-elle, au contraire, s'assurer ces conditions indispensables à son existence? alors elle doit s'appuyer sur les privilégiés, opposer aux droits et aux intérêts de la nation les droits et les intérêts d'une oligarchie de naissance ou d'argent, faire appel à l'Eglise (1), rouvrir imprudemment le combat entre peuple et privilégiés. Tocqueville ne nous a-t-il pas laissé l'inoubliable description de ces assemblées où il siégea avec tant de dégoût, de « ce gouvernement de la classe moyenne qui avait pris un air d'industrie privée », et de cette majorité qui lui apparaît, le 24 février 1848, comme « une meute de chiens qu'on arrache, la gueule encore à moitié pleine, à la curée »? (2).

Comment ce gouvernement d'industrie privée serait-il compatible avec le suffrage universel, avec les institutions démocratiques, avec le nom même de République?

Là est, en effet, l'erreur fondamentale des trois penseurs dont nous venons d'analyser les œuvres. Vouloir définir les conditions auxquelles la liberté et la prospérité seront assurées à un peuple, abstraction faite de la forme constitutionnelle, est une entreprise purement chimérique. La République ne peut être, le voulût-elle, un décalque de la monarchie. Sur

---

(1) « Ce mal, qui s'était laissé entrevoir sous la première Restauration et pendant la session de 1815, et qui dure encore aujourd'hui malgré tant d'orages et de flots de lumière, c'est la guerre déclarée par une portion très considérable de l'Eglise catholique de France à la société française actuelle, à ses principes, à son organisation politique et civile, à ses origines et à ses tendances... L'Eglise chrétienne n'est point comme l'Antée païen qui reprend des forces en touchant à la terre ; c'est au contraire, en s'en détachant et en remontant vers le ciel que, dans ses jours de péril, l'Eglise retrouve la sienne », GUIZOT, *Mémoires*, I, 6.

(2) TOCQUEVILLE, *Souvenirs*, chap. 1 et 3.

elle pèse une hypothèque populaire qui l'oblige à peiner pour s'efforcer de réaliser progressivement le patrimoine de principes, de traditions, d'espérances, que la Révolution lui a légué. Elle ne peut répudier cet héritage. Elle ne peut abdiquer cet idéal. « C'est une marque de peu d'élévation dans l'intelligence, a dit M. Guizot (1), que de ne pas savoir apprécier le rôle que jouent les idées générales dans le gouvernement des hommes, et de les considérer comme vaines et même comme ennemies, parce qu'on reconnaît qu'il ne faut pas les prendre pour guides ».

M. Guizot ne s'est pas toujours souvenu de ce qu'il avait lui-même si justement défini. Ses disciples de 1871 s'en souvenaient moins encore. C'est à la politique de résistance qu'ils consacraient tous leurs efforts, espérant enrayer, ou plutôt faire rétrograder, l'irrésistible poussée de la démocratie (2).

Et pourtant cette politique de résistance, qui avait déjà produit tant de bouleversements et perdu tant de régimes, et à laquelle Necker lui-même attribue les premiers excès de la Révolution (3), n'eût-il pas été temps de la répudier pour adopter une ligne de conduite plus sage? Se résignant à l'inévitable, n'eût-il pas mieux valu se souvenir d'un admirable passage de Tocqueville, accueillir la démocratie, lui ouvrir l'accès du gouvernement en l'instruisant en même temps de ses responsabilités, au lieu de l'abandonner à ses instincts sauvages et de la laisser grandir « comme ces enfants, privés

(1) *Mémoires*, I, 5.

(2) Tocqueville, *Démocratie en Amérique*, Introduction : « Serait-il sage de croire qu'un mouvement social qui vient de si loin pourra être suspendu par les efforts d'une génération ? Pense-t-on qu'après avoir détruit la féodalité et vaincu les rois, la démocratie reculera devant les bourgeois et les riches? S'arrêtera-t-elle, maintenant qu'elle est devenue si forte et ses adversaires si faibles ? »

(3) *Révol. Franç.*, II, 1, etc. « Toutes les grandes fautes, jusqu'au 14 Juillet, appartiennent aux deux premiers Ordres... La Révolution Française est due essentiellement à des actes inconsidérés d'autorité. . Ce n'est point la modération qui a compromis l'autorité royale, etc. ».

des soins paternels, qui s'élèvent d'eux-mêmes dans les rues de nos villes, et qui ne connaissent de la société que ses vices et ses misères » ?

Il faut une science politique nouvelle à un monde nouveau, a dit le penseur que nous venons de citer.

A un monde nouveau, l'Assemblée voulait appliquer les plus vieilles recettes du formulaire politique.

II

Faire une monarchie; à défaut de la monarchie, faire une République aussi semblable à la monarchie que possible; considérer toute République comme une expérience destinée à un insuccès désirable, comme une épreuve passagère; avoir soin de réserver l'avenir à cette royauté tant souhaitée ; — tels étaient les conseils que donnaient à la majorité de l'Assemblée les écrivains dont elle s'inspirait.

Elle les suivit à la lettre.

Elle essaya de faire la monarchie et échoua. Elle se rejeta alors vers ces combinaisons bizarres qu'on a appelées le septennat personnel et impersonnel, et elle glissa insensiblement, avec répugnance (1), dans une organisation de forme républicaine, mais en ayant soin de garder la possibilité de la reviser pour la détruire.

Ainsi se produisit ce fait paradoxal et unique dans l'histoire : une République fondée par une assemblée en majorité hostile à la République. On avait vu, aux Etats-Unis, une Constitution votée par des députés qui n'avaient pas grande confiance dans sa durée, mais on n'avait jamais vu des institutions fondées avec l'espoir qu'elles ne dureraient pas, qu'elles seraient rapidement usées et remplacées (2). Ce que fut cette discus-

(1) « Nous étions destinés à nous acheminer vers la République, comme les pèlerins du moyen âge allaient à Compostelle, en faisant deux pas en avant et un en arrière ». De Meaux, *Souvenirs politiques*.

(2) Le 12 février 1875, le ministre de l'intérieur lui-même, le baron de

sion où les républicains, pour arriver à fonder la République, étaient obligés de cacher la couleur de leurs bulletins (1), ce n'est pas ici le lieu de le raconter.

Ce qu'il nous faut rechercher, c'est l'influence que ces circonstances exercèrent sur l'institution de la présidence de la République, sur les prérogatives qui lui furent conférées, et spécialement sur le droit de retarder la promulgation des lois.

III

Il est d'abord un point qui domine toute l'histoire de cette période : jamais l'Assemblée ne considéra le président en soi ; jamais elle ne considéra l'institution même de la présidence.

Le président, ce fut d'abord M. Thiers. La gauche le soutenait de sa confiance et de sa sympathie; elle lui aurait volontiers conféré de larges pouvoirs du jour où il se montra résolu à fonder et à organiser la République. Pour la même raison, la droite supportait avec humeur l'influence que le président exerçait par son talent, son éloquence, son passé. Elle se plaignait d'être sans cesse obligée de voter sous la menace d'une démission que M. Thiers n'hésitait jamais à offrir. Au fond, elle n'avait pas confiance dans le président; elle lui en voulait de démontrer, avec un merveilleux talent, l'impossibilité de toute restauration monarchique.

Le président de la République, ce fut ensuite le maréchal de Mac-Mahon, l'épée loyale qui défendait les intérêts conservateurs, la sentinelle qui surveillait les entreprises des radicaux. A ce président de combat, la droite ne marchandait plus les pouvoirs qu'elle trouvait excessifs dans les mains de M. Thiers, et c'était à la gauche, méfiante, de considérer comme exorbitantes des prérogatives conférées à celui dont la principale mission semblait être de préparer le retour du roi.

Chabaud-Latour, parle des sacrifices consentis par ceux qui sont convaincus comme lui « que la monarchie seule est l'espoir du pays ».

(1) Le fait est constaté par le journal du duc de Broglie, *Le Français*,

Arriva le vote des lois constitutionnelles.

Les républicains, disciplinés, pressés de retourner devant le pays, acceptèrent, les yeux fermés, les dispositions qui leur étaient le plus antipathiques. Les pouvoirs du président leur semblaient dictatoriaux, mais ils ne pensaient qu'à une chose, se débarrasser de l'Assemblée.

Quant aux députés de la majorité, leurs sentiments se résumaient dans ces deux propositions, comme M. Wallon l'a affirmé avec autorité : imposer à la République toutes les responsabilités (1); quand elle aurait montré qu'elle n'y pouvait suffire, profiter de la clause de la révision. C'était cette clause qui « séduisait la majorité ordinaire de l'Assemblée ».

En attendant cette « revision totale », les monarchistes étaient favorables à l'extension des pouvoirs du président, tant que le président serait le maréchal de Mac-Mahon. Ils y voyaient une garantie efficace pour la défense des « intérêts sociaux ». Un murmure de pénible surprise s'éleva au sein de la Commission des Trente, quand le Maréchal déclara renoncer au droit de nommer un certain nombre de sénateurs (2). Les conservateurs y virent un amoindrissement de cette « autorité qui était leur dernière sauvegarde », — de ce pouvoir qui serait dans l'avenir leur point d'appui, leur instrument de sauvetage, comme le Sénat devait être leur « place de sûreté » (3).

Mais on était plus méfiant envers les successeurs inconnus du Maréchal. M. de Ventavon, le 2 février 1875, expliquait que le projet dont il était rapporteur accordait le droit de dissolution au Maréchal, mais non à ses successeurs. Le motif en

(1) Discours du 12 janvier 1904, comme doyen d'âge au Sénat : « A ne pas vouloir nommer la République, qui était, on lui ôtait la responsabilité de son action ».

(2) « Cette concession parut le gage des soumissions futures ». De Meaux, *Souvenirs politiques*.

(3) *Ibid.*

est bien simple, ajoutait-il : « Nous connaissons le Maréchal, nous ne connaissons pas ses successeurs... Si la République française devait avoir un jour (ce qu'à Dieu ne plaise !) un président violent, tyrannique, affectant les allures d'un dictateur, ne regretteriez-vous pas de lui avoir donné le pouvoir de dissoudre la Chambre des députés ? »

Cependant, choisissant entre deux inquiétudes, l'Assemblée se résigna à conférer au président des attributions qui parurent extrêmement étendues. Elle voulut tout à la fois fonder autour du Maréchal des institutions qui fussent « les pierres d'attente de l'édifice monarchique », et créer un « pouvoir exécutif indépendant et efficace » qui, « adossé au Sénat », pût contenir les tendances dangereuses des Assemblées futures (1). Notons une fois de plus combien il est difficile de déterminer à l'avance quels seront le caractère et le rôle des pouvoirs que des constituants établissent sur le papier ! Tout le monde, à droite comme à gauche, fut convaincu que la présidence, telle qu'elle sortait des débats de l'Assemblée, était une institution puissante, redoutable, munie de pouvoirs *régaliens* disait le *Journal des Débats*.

Cette constatation est dans la bouche de tous les orateurs. Nous avons déjà cité les paroles de Gambetta : « Nous avons consenti à vous donner le pouvoir exécutif le plus fort qu'on ait jamais constitué dans un pays d'élection et de démocratie ». Louis Blanc parle de ce président, semblable à un roi, qui a toutes les prérogatives royales, bien mieux, qui a toutes celles qu'un monarque pourrait désirer. Il pourra gouverner en dehors et au-dessus de tout contrôle, sept mois sur douze (2).

(1) M. de Meaux, *Souvenirs politiques*.

(2) « Nous avons un roi moins l'hérédité, différence qui n'est pas, pratiquement parlant, bien notable dans un pays où il n'y a pas eu depuis un siècle un empereur, un roi, qui ait laissé le trône à son fils » (21 juin 1875). — De même, Madier de Montjau (même séance) : « Le président de la République, usant de ses pouvoirs, dira à la Chambre : « Va-t-en ! ton heure est passée ;

Laboulaye, Dufaure reconnaissent, en 1875, que donner au président le droit de convoquer, de proroger, d'ajourner les Chambres, c'est adopter « les usages d'une monarchie constitutionnelle », — c'est « un droit nouveau dans une République » ; — un « abandon de la tradition républicaine ».

Même aveu dans la bouche de Buffet (22 juin 1875). Le président français ne sera pas un président américain, car il faudrait changer, ou plutôt défaire, la France elle-même. Il aura des prérogatives dont les monarques eux-mêmes n'ont pas joui : en adoptant la loi militaire et en supprimant le vote annuel du contingent, l'Assemblée a donné au président des attributions que les rois et les empereurs n'ont pas possédées, et supprimé ce qui avait toujours paru une garantie précieuse.

Mais aucun de ces hommes politiques ne semble avoir mesuré toutes les conséquences de ces mots écrits dans la loi constitutionnelle : « Le président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison ».

Là était l'innovation véritable. Là était le renversement de toutes les traditions républicaines, de tout ce qui avait paru la conséquence nécessaire de l'idée républicaine. Créer, dans une République, une magistrature dont le titulaire ne serait pas responsable, avait longtemps semblé impossible à l'Assemblée même. Elle avait affirmé que M. Thiers et le Maréchal n'étaient que ses délégués. L'un et l'autre avaient d'ailleurs hautement revendiqué la responsabilité de leur politique propre.

Thiers ne craignait pas d'affirmer à la Commission des Trente, en décembre 1872 et en janvier et février 1873 (1),

---

à moi de gouverner seul désormais, hors de ta présence, sans tes conseils. A moi l'honneur, à moi le pouvoir, à moi le prestige ». Voilà ce que vous appelez la République ! »

(1) Procès verbaux publiés par les journaux, et procès verbaux manuscrits conservés aux archives de la Chambre des députés.

que la responsabilité la plus sérieuse n'était pas celle des ministres ; — que si, dans une monarchie constitutionnelle, le roi doit se borner à régner, dans une République, le président est nécessairement responsable (1). C'est cette responsabilité qui fait pour lui la dignité de sa fonction, et sans elle le titre de chef de l'Etat lui semble sans valeur (2). Il ne consent pas à se laisser enfermer « dans un palais prêté pour quelques jours ». Il ne tolérerait pas d'être un *mannequin politique*, *un combattant avec le sabre cloué derrière.* « Que le descendant d'une famille royale, se résigne à un rôle purement passif et n'accepte aucune responsabilité dans les questions générales de la politique, cela se comprend à la rigueur. Mais je ne suis qu'un petit bourgeois, sur lequel on a daigné jeter les yeux à cause de mon expérience politique et de mon habitude des affaires ». Aussi a-t-il le devoir de revendiquer la plus large responsabilité (3). Intervenir dans les grandes discussions de la Chambre lui paraît un droit incontestable pour lui et pour ses successeurs (4) ; c'est un devoir quand il s'agit des affaires extérieures. Personne n'oserait soutenir la doctrine contraire. Un ministre des affaires étrangères, si habile et si compétent qu'il soit, n'en sait jamais autant que le chef de l'Etat ; la connaissance des affaires étrangères se confond avec la connaissance des

(1) « Dans les grandes questions, c'est le personnage le plus responsable qui doit venir à l'Assemblée faire entendre sa voix ; ne supposez pas qu'en l'éloignant vous diminuez les cas de responsabilité. Vous les rendez plus inévitables et plus graves ».

(2) Commission des Trente, 16 décembre 1872 : On a dit que « lorsque je parais à la tribune je m'exposais à des attaques ou à des interruptions qui n'étaient pas conformes à la dignité d'un chef d'Etat, qualification que je repousse en passant, car je prétends n'être chef que de ma responsabilité ».

(3) Commission des Trente, 3 février 1873.

(4) Commission des Trente, 14 janvier 1873 : « Ce n'est pas mon goût de venir à la Chambre et ce ne sera pas davantage celui de mon successeur ». Mais il doit y venir *pour service public*, comme il le disait dans une autre occasion.

affaires intérieures d'un pays, de son armée, de ses finances ; en outre, quand les représentants de l'Europe se laissent aller dans des conversations privées à un peu plus de confiance, c'est toujours en causant avec le chef de l'Etat.

Il appliquait ces principes dans le gouvernement de chaque jour. A Jules Simon, son ministre, il disait : « Je ne suis pas un roi constitutionnel qui règne et ne gouverne pas ».

Il se mêlait de tout. Il recevait les fonctionnaires, aimait à savoir les affaires un peu avant les ministres, voyait les gens de police, consultait toutes les dépêches diplomatiques. L'armée de Paris ne faisait pas un mouvement sans ses ordres (1). A l'Assemblée, il intervenait dans les discussions importantes et combattait énergiquement toute mesure qu'il croyait nuisible au bien du pays, toujours prêt à donner sa démission plutôt que de l'appliquer. « J'ai l'âme fière, disait-il aux Trente. Il est telle loi qui, votée par l'Assemblée, m'eût inspiré une telle répugnance que, si j'avais été roi, j'aurais abdiqué sur l'heure ». Il citait des mesures qui avaient failli être votées et qui auraient entraîné sa démission immédiate : le service de trois ans, par exemple, et l'impôt sur le revenu « qu'il faut bien appeler de son vrai nom, l'impôt sur les riches ». L'Europe lui témoignait une confiance si spéciale que M. Sorel a pu dire : « Le gouvernement de M. Thiers est le plus personnel peut-être que la France ait jamais possédé » (2).

Le Maréchal aussi avait sa politique et exerçait un pouvoir propre. « Préposé, à défaut d'un roi, à la garde des institutions nécessaires » (3), il déclarait, en prenant le pouvoir, que son gouvernement serait énergiquement et résolument conservateur ; il répétait cette déclaration au lendemain du vote des lois constitutionnelles. Au mois de janvier 1875, il provoquait

(1) J. Simon, *Gouvernement de M. Thiers*, II, p. 240.
(2) *Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande*, II, p. 335.
(3) De Meaux, *Souvenirs politiques*.

à l'Elysée une réunion de députés de la droite et montrait ainsi au pays « que le pilote ne dort pas » (1). Il revendiquait, dans les termes les plus impérieux, le droit de commander l'armée en personne (2). Il faisait apporter à l'Assemblée, le lendemain du vote sur l'élection du Sénat par le suffrage universel, des déclarations qui excitaient l'étonnement des journaux anglais.

M. Dufaure ne contestait pas davantage la responsabilité nécessaire du président dans le projet qu'il déposa au nom du gouvernement, le 19 mai 1873. Il reconnaissait que l'organisation du pouvoir exécutif dans une République est de la plus grave difficulté, mais il se rassurait parce qu'il y avait, disait-il, des points qui étaient hors de discussion, à savoir : l'origine élective, la mission temporaire, la durée de cinq ans, l'âge de quarante ans, la rééligibilité, et la responsabilité réelle. « Les attributions ne donneront pas lieu à de beaucoup plus longs debats. Elles avaient été fixées d'une manière satisfaisante par la Constitution de 1848 ». Il insiste sur la nécessité de concentrer dans les mains du premier magistrat des pouvoirs très étendus, sur l'obligation où l'on se trouve de s'écarter à la fois du régime parlementaire et du système américain. La France a besoin d'être gouvernée davantage ; le citoyen français ne se croirait pas en sûreté si la puissance publique pratiquait sans restriction la célèbre maxime : « Laissez faire, laissez passer ». Si la tranquillité publique est troublée dans un village, il en est demandé compte au pouvoir exécutif. « Aussi la présence des ministres, et quelquefois celle du président de la République, sont-elles nécessaires dans les Chambres ». Et pour que le président de la République puisse réellement exercer ses droits, pour qu'il ne descende pas au rang d'une « autorité subordonnée », le projet le fait élire par un congrès spécial, composé des députés, des sénateurs, et

(1) Journal *le Français*, 4 janvier 1875.
(2) Séance de l'Assemblée, 1er février 1875.

de trois électeurs nommés par chaque Conseil général. L'art. 14 du projet dit : « Le président de la République et les ministres pris, soit individuellement, soit collectivement, sont responsables des actes du gouvernement ».

Le 21 janvier 1875 encore, M. Lenoël, acclamé par la gauche, déclare que l'irresponsabilité est contraire aux principes républicains.

Les leaders de la majorité pensaient de même. « Le chef élu d'un Etat républicain est responsable en vertu même des principes de la République, disait le duc de Broglie. On ne peut lui demander de se désintéresser des débats de la politique ». Pour le duc de Broglie, comme pour Prévost-Paradol, il y avait là une infériorité du régime républicain, la pente vers la dictature.

Et cependant l'Assemblée vota l'irresponsabilité. Elle la vota : 1° par imitation de la forme monarchique ; 2° parce que c'était le moyen de mettre le pouvoir du Maréchal à l'abri de toute attaque des assemblées futures, qu'il devait surveiller et disperser au besoin. M. de Ventavon l'a dit expressément : « C'était la condition indispensable de la durée de ses pouvoirs » (séance du 21 janvier 1875), de « ces pouvoirs de qui dépend le salut du pays » et que « le Maréchal ne laissera jamais à des mains ennemies ».

En votant l'irresponsabilité, le Constituant dépouillait le président de l'exercice de tous les droits dont il faisait la solennelle énumération. Il remettait le pouvoir réel à des ministres que la Chambre des députés tiendrait sous sa main puissante. Une fois de plus on mettait en articles la « théorie littéraire » de la Constitution anglaise, et on détournait les yeux des résultats auxquels elle a abouti chez nos voisins.

Le président était un roi, mais un roi soumis au régime parlementaire.

On ne lui assignait aucun domaine précis où il pût exercer son *autorité*; on lui permettait d'exercer son *influence* sur

des territoires immenses où il ne saurait d'ailleurs s'aventurer sans péril.

IV

Parmi les prérogatives présidentielles, le droit de dissolution, le droit de convoquer et d'ajourner les Chambres, fixèrent l'attention pendant les discussions de 1875. Au contraire, le droit de demander une deuxième délibération passa presque inaperçu.

Les écrivains dont les œuvres inspiraient la majorité étaient d'ailleurs en désaccord sur ce point.

Pour M. de Broglie, le chef du pouvoir exécutif doit avoir tous les attributs de la royauté. Parmi ces attributs figure le droit de sanction royale, qui doit rester libre jusqu'au dernier moment, même à l'égard des propositions de la Couronne, « le moindre changement introduit dans un projet de loi pouvant entraîner le roi à retirer son assentiment ».

Prévost-Paradol, au contraire, combat non seulement le veto absolu, mais même le veto à l'américaine. « En effet, dit-il, si ce droit est exercé par le chef nominal de l'Etat, en dehors de la volonté de ses ministres... on verrait une volonté unique entraver l'action législative de la majorité, et il suffirait au chef de l'Etat d'être appuyé par un tiers plus un des législateurs pour l'emporter définitivement dans sa résistance ; ou bien, ce droit ne pourrait être exercé que par l'intermédiaire des ministres, c'est-à-dire par les ministres eux-mêmes ; mais alors, on n'en peut comprendre l'usage ni même l'existence, puisque, dans un gouvernement parlementaire, tout désaccord sérieux entre les ministres et la majorité doit entraîner la chute immédiate du ministère ».

C'est dans la loi du 13 mars 1873 qu'il faut chercher l'origine première de la disposition qui nous occupe.

L'Assemblée avait nommé une Commission « chargée de

faire une Constitution qui n'en fût pas une » (1). C'était la fameuse Commission des Trente. Elle aboutit à un projet qui avait surtout pour but d'écarter M. Thiers de la tribune. Par une série de mesures réglementaires qui furent généralement qualifiées de *chinoiseries*, on s'efforçait de l'empêcher d'exercer sur l'Assemblée la dictature du talent, du bon sens et du patriotisme. En échange, le projet donnait à M. Thiers : 1° le droit de demander, dans le délai de trois jours, une nouvelle délibération des lois déclarées urgentes ; 2° pour les lois soumises à la formalité des trois lectures, et après la seconde lecture, le droit de demander que la mise à l'ordre du jour de la troisième délibération ne fût fixée qu'après un délai de deux mois.

Dans ce second cas, le veto suspensif intervenait donc au cours de la délibération, ce qui est aussi rare que curieux.

Dans le projet primitif le président ne pouvait user de son droit suspensif que s'il n'avait pas été entendu dans la délibération. En outre, l'intervention présidentielle ne retardait les délibérations de la loi que pendant un mois au maximum.

Ces deux dispositions furent combattues par M. Thiers devant la Commission des Trente dans diverses séances : le 16 décembre 1872, le 14 janvier 1873, et surtout le 3 février 1873.

Il faut lire les comptes rendus de ces séances, soit aux archives de la Chambre des députés, soit dans les journaux de l'époque, pour retrouver, sous la froide analyse d'un procès verbal résumé, l'extraordinaire abondance de pensées, d'images, d'arguments, qui, au dire du prince de Bismarck, faisait ressembler la parole de M. Thiers au bouillonnement d'un vin mousseux débouché (2).

(1) J. Simon, *Gouvernement de M. Thiers*, II, ch. 9.

(2) « De ce vin frais l'écume pétillante
De nos Français est l'image brillante ».
Voltaire, *le Mondain*,

Que veut faire l'Assemblée? disait-il en substance. Donner au président le droit de s'opposer aux entraînements des représentants ; donner au pouvoir qui connaît le mieux l'état du pays le moyen d'apporter des éclaircissements. Pour justifier cette intervention, point n'est besoin de supposer au chef de l'Etat un mérite transcendant ; il suffit qu'il connaisse l'état du pays. Cette prérogative est donc de toute utilité. Il ne s'agit pas d'un *veto* à proprement parler, « ce mot a eu dans notre histoire révolutionnaire une destinée fâcheuse » ; il s'agit simplement d'opposer un obstacle, « ou plutôt un temps d'arrêt ». Vieux parlementaire, M. Thiers connaît les redoutables entraînements des Chambres. Il faut se souvenir du mot du Cardinal de Retz : « Assembler les hommes, c'est les émouvoir ». Et ici M. Thiers multipliait les exemples : il rappelait le temps qu'il lui avait fallu pour faire triompher ses idées à la Commission de l'armée, à la Commission des impôts. Il rappelait surtout ses luttes du mois de juillet 1870 contre les passions belliqueuses déchaînées, ses efforts désespérés pour gagner ne fût-ce que 24 heures, le bruit des pupitres et les injures couvrant sa voix, la désolation de ceux-là mêmes qui avaient voté la guerre, dès le lendemain de leur vote...

Mais pour que le droit suspensif serve à quelque chose, il faut que le délai imparti au chef du pouvoir exécutif soit suffisant. Il faut laisser aux passions le temps de se refroidir, aux idées le temps de se transformer, à l'opinion de la presse, et surtout à l'opinion de la province, le moyen d'intervenir. Les idées fausses sont comme les épidémies : elles viennent et s'en vont sans que l'on sache pourquoi ; encore faut-il leur donner le temps de disparaître. C'est surtout pour les lois urgentes que les précautions sont utiles ; elles sont les plus dangereuses ; la déclaration d'urgence suppose par elle-même un entraînement.

Et M. Thiers concluait en demandant un délai de quatre mois, à l'extrême rigueur de deux mois.

Le 7 février la Commission délibéra sur ces questions.

Par 11 voix contre 10, la Commission décida que le président pourrait user du droit suspensif, même s'il avait été entendu dans la délibération. Le délai fut porté à deux mois par 15 voix contre 7.

Le rapporteur de ces dispositions incohérentes fut le duc de Broglie. « Pour compenser le désavantage que nous imposons au président en lui retirant le droit de suivre jusqu'au moment du vote la délibération des lois, nous lui accordons le droit considérable d'en suspendre pour un temps l'effet... Un chef d'Etat républicain, au moment où il est investi du droit d'arrêter l'effet des résolutions d'une Assemblée souveraine, ne pourrait, sans injustice, se plaindre d'être abaissé ».

Un député avait proposé que l'Assemblée pût suspendre l'exercice du droit présidentiel dans le cas où elle aurait à pourvoir « au maintien de ses prérogatives et à sa sûreté propre ». Le rapporteur reconnaît que ces dispositions peuvent se défendre par des motifs très légitimes, mais on ne veut pas montrer à M. Thiers un esprit de défiance. Cependant les résolutions que l'Assemblée aurait à prendre pour sa sûreté n'étant pas des lois, mais des actes du pouvoir souverain, elles ne seraient assujetties, comme en 1848, à « aucune formalité de promulgation ».

La discussion s'engagea le 5 mars 1873 sur le droit suspensif. En général la droite se désintéressa du débat, occupée qu'elle était de combinaisons plus importantes qui devaient aboutir trois mois après. « Les grands chefs, dit M. Jules Simon, laissèrent crier trois ou quatre honnêtes gens qui n'étaient pas dans le secret ».

M. de Ventavon (qui n'était pas des naïfs) déclare que les concessions faites par M. Thiers sont illusoires « et trop chèrement payées par le droit de suspendre les lois ».

M. Raudot a été stupéfait de lire que le président pourrait interrompre l'action législative avant même le vote de la loi.

Les bras lui en sont tombés. C'est une disposition sans précédent. Ainsi, l'Assemblée délibérera une fois, pendant huit ou quinze jours s'il s'agit d'une loi importante ; puis, une deuxième fois, pendant le même délai encore, et à ce moment le président dira : « En voilà assez ! », et il ordonnera de suspendre la délibération pendant deux mois ! Un président hostile agira ainsi pour toutes les lois et rendra l'Assemblée ridicule.

M. de Labassetière (6 mars) ne peut se résigner à approuver les votes rendus par la Commission à la requête de M. Thiers. Il demande que le président ne puisse profiter de sa prérogative exorbitante que s'il n'a pas été entendu (1). Ce membre de la droite exprime parfois son indignation avec des accents qu'un conventionnel n'aurait pas désavoués : « Le délégué de l'Assemblée, son mandataire toujours révocable et responsable, pourra donc arrêter la volonté souveraine des représentants, etc. ». La disposition dont il s'agit peut constituer un danger véritable pour la sécurité du pays. Supposez qu'on veuille mettre en état de siège un département ou une province. « Supposez, ce qui n'est pas impossible, que cette ligue du Midi dont l'état-major, nous dit-on, est encore debout, tout prêt à fonctionner, que cette ligue du Midi veuille donner la main par-dessus les Pyrénées à une ligue semblable, pour établir cette sorte de fédération des peuples dont l'idée n'a pas encore disparu de tout programme révolutionnaire... » et l'orateur, applaudi par la droite, faisant alors une évidente allusion au rôle prêté à M. Thiers pendant la Commune, ajoutait : « ... supposez qu'il faille faire face à un danger imminent, et que M. le président de la République, dans de bonnes intentions, hésite sur les mesures à prendre, qu'il

---

(1) La Constitution adoptée par la Bolivie en 1878 ne permet au président de la République de demander une nouvelle délibération que si le ministre compétent n'était pas présent à la discussion. Eug. Pierre, *Droit parlementaire*, n° 820.

fasse de la diplomatie, avec le délai qui lui est accordé vous pourrez laisser s'organiser une guerre civile effroyable, alors que vous auriez pu l'arrêter dès sa naissance par une mesure de rigueur ».

M. Grivart s'efforça de rassurer M. Raudot. Sans doute, il s'agit d'une prérogative éminente, mais aussi d'une prérogative utile au pays. « Nous avons pensé que, dans tout état de cause, il était bon que le chef du pouvoir exécutif chargé de l'exécution de la loi, responsable de la loi, même quand il l'a combattue (car, en l'acceptant, il s'y associe), nous avons pensé que le chef du pouvoir exécutif pouvait, sans empiétement sur vos droits nécessaires, être appelé à réclamer de vous une nouvelle délibération ». C'est rendre possible l'appel d'une *majorité d'accident* à l'Assemblée mieux informée. Peu importe que le président ait été, ou non, entendu. Des amendements adoptés, des votes rendus au dernier moment, peuvent changer la physionomie d'une loi. Il s'agit d'ailleurs d'une disposition empruntée à la Constitution de 1848 « élaborée avec beaucoup de réflexion par des hommes très savants et très politiques ». M. Grivart ajoutait que cette disposition de la Constitution de 1848, soumise à une expérience de trois années, n'avait jamais donné lieu à de sensibles inconvénients (vérité d'autant plus certaine qu'on n'avait jamais songé à l'appliquer !) C'est, disait-il, un veto inoffensif.

Répondant à une question d'Emmanuel Arago, le rapporteur déclara que l'Assemblée serait tenue de délibérer quand le président le lui *demanderait*.

M. Grivart ne parvint pas à calmer les inquiétudes de M. de Labassetière, dont l'amendement ne réunit que 158 voix contre 476.

M. Thiers remercia du droit qu'on lui donnait à lui, simple délégué, d'apporter quelque retard dans les décisions de l'Assemblée et de faire ainsi intervenir le temps dans les grandes résolutions de l'Etat.

La gauche, en général, vota le droit suspensif ; Gambetta l'y avait invitée dans son journal, en montrant que cette prérogative n'avait rien d'un veto véritable, qu'aucune question de principe n'était engagée, et qu'il valait mieux fortifier l'Exécutif républicain (1).

L'art. 2 fut voté par 478 voix contre 139, après qu'on eut rejeté un amendement de M. Sansas aux termes duquel il aurait fallu la majorité des deux tiers pour triompher du droit suspensif. On décida ensuite, malgré la gauche, que les résolutions constitutionnelles ne pourraient être frappées d'ajournement. La même règle s'imposerait certainement aujourd'hui (2).

Quelques jours après, M. Dufaure déposait un projet relatif aux lois constitutionnelles. Puis deux années se passèrent, et, quand M. Dufaure fut appelé à déposer un nouveau projet de ce genre, le président n'était plus M. Thiers, et le président n'était plus responsable.

Le garde des sceaux s'exprimait ainsi à propos de la prérogative qui nous occupe : « Le président n'aura-t-il plus aucun droit en présence d'une résolution déjà votée qui lui semblerait dangereuse, ou d'une loi qu'il croirait mauvaise ? De même qu'il n'a pas le droit de sanction, nous ne lui attribuons pas le droit de veto. Nous empruntons une disposition de la loi du 13 mars 1873, et nous lui donnons le droit de demander une nouvelle délibération. Il est impossible que l'opinion publique, avertie par ce dissentiment, éclairée par ces débats nouveaux engagés successivement dans deux assemblées politiques d'origine différente, n'exerce pas une influence salutaire sur la solution qui doit les terminer ».

On ne réglait d'ailleurs nullement les questions de procédure que l'exercice du droit suspensif soulève. Tout ce qui était inscrit dans la loi, c'était l'obligation pour le président de motiver sa demande de deuxième délibération.

(1) La *République française*, 7 mars 1873.

(2) Eug. Pierre, *Droit parlementaire*, n° 43.

Le 1er juin 1875 la Commission de l'Assemblée examina le projet. Laboulaye proposa l'obligation des deux tiers des suffrages pour que le président fût obligé de promulguer. Jules Ferry s'y opposa : ce serait accorder un droit excessif au président. M. Baze appuya cette opinion, ainsi que M. Le Royer : les assemblées auraient été par trop subordonnées au président. Au contraire, M. Waddington voyait dans cette disposition un correctif heureux au droit de dissolution, une sorte de garantie pour les assemblées. Cependant Laboulaye n'insista pas et retira son amendement (1).

Un député, M. Antonin Lefèvre-Pontalis, songea à le représenter en séance (cela fut annoncé par les journaux, notamment par *le Français* du 4 juin) (2). Mais il y renonça également. Voici comment le rapporteur justifia les résolutions de la Commission :

« Il a été répondu qu'aux Etats-Unis, le président n'avait aucun autre moyen de se défendre contre les envahissements du pouvoir législatif. Il n'a ni le droit d'ajournement, ni le droit de prorogation, ni le droit de dissolution. Il a donc fallu le protéger par une garantie spéciale. Mais en France, où le pouvoir exécutif est si fortement armé, ne serait-ce pas aller trop loin que de lui accorder une prérogative qui lui permettrait d'exercer une action prépondérante, et contraire au principe que la simple majorité fait la loi ? »

Faut-il ne voir dans ces paroles qu'un argument de tribune ? Ou bien doit-on penser que pour Laboulaye, si versé pourtant dans la connaissance des choses d'Amérique, le veto conditionnel ne pouvait être délégué au trop puissant président de la République française, tandis qu'il pouvait être mis sans danger aux mains du président des Etats-Unis ? Le même orateur n'a-t-il pas affirmé, le 22 juin 1875, que le droit de veto en France est « plus sévèrement réglé qu'aux Etats-Unis » !

(1) Procès verbaux de la Commission, Archives de la Chambre,
(2) Cet amendement a été déposé, *ibid.*

V

Tels furent les travaux préparatoires qui aboutirent à l'art. 7 de la loi du 16 juillet 1875, dont voici le texte :

« Le président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il doit promulguer, dans les trois jours, les lois dont la promulgation, par un vote exprès dans l'une et l'autre Chambre, aura été déclarée urgente. — Dans le délai fixé pour la promulgation, le président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée ».

Jamais le paragraphe 2 de cet article n'a été appliqué. Aucun président de la République n'a exercé la prérogative qu'il lui confère.

Mais y a-t-il une prérogative véritable ? Le droit qui est inscrit dans la loi constitutionnelle peut-il, dans la pratique, être mis en action ?

Les jurisconsultes qui avaient examiné cette question avaient généralement répondu par la négative et conclu à la parfaite inutilité de l'article 7 (1), quand une polémique de presse est venue, au mois de février 1905, saisir l'opinion de ce problème et provoquer les consultations de plusieurs hommes politiques.

Cette polémique est née d'un incident parlementaire.

A la fin de chacune des deux délibérations de la nouvelle loi militaire, le général Billot, protestant énergiquement contre cette réforme, néfaste selon lui pour la défense nationale, exprima à la tribune du Sénat, le 4 juin 1903 et le 16 février 1905, l'espoir que le président Loubet userait de son droit constitutionnel, refuserait d'ordonner la promulga-

(1) M. le prof. ESMEIN, *Droit constitutionnel*, 3e éd., p. 508. — M. le prof. LEFEBVRE, *Etude sur les lois constitutionnelles de 1875*. — M. Eug. PIERRE, *Droit parlementaire*, n° 820.

tion immédiate de la loi, et réclamerait une nouvelle délibération.

A chacune de ces deux occasions, M. Fallières, président du Sénat, vivement soutenu par la gauche, arrêta l'orateur, lui interdit de faire intervenir dans les discussions le nom du chef de l'Etat, de discuter ses intentions, d'invoquer son autorité « contre la volonté des Chambres ». M. le sénateur Billot protesta de sa déférence pour le président Loubet, mais réclama le droit de faire appel à une prérogative légale du premier magistrat de la République, pour arrêter une loi qu'il jugeait préjudiciable aux intérêts les plus graves de la patrie.

Si ce dialogue entre l'honorable sénateur et le président du Sénat passa inaperçu en 1903, il provoqua, au contraire, la deuxième fois, dans le journal *le Temps* du 22 février 1905, une lettre de M. Casimir-Perier, ancien président de la République, qui fut l'origine de la polémique dont je viens de parler et à laquelle j'ai eu moi-même l'honneur de prendre part.

M. Casimir-Perier montrait combien l'appel au président était illusoire, le droit de ce magistrat étant tout aussi chimérique.

« Le général Billot, disait-il, s'est cru permis de lire la « Constitution, et il a fait appel au chef de l'Etat. Qu'espère- « t-il de lui ?

« Le président de la République peut adresser au Parle- « ment un message motivé pour demander une nouvelle dé- « libération ; mais le message doit être contresigné par un « ministre. et les idées du message ne peuvent être défen- « dues que par le ministère.

« Le général Billot a trouvé impossible pour le président du « Conseil et le ministre de la guerre de se contredire et d'in- « viter le Sénat à suivre leur exemple en se déjugeant, il « charge le président de la République de le leur demander. « Car le président ne peut rien par lui-même ; il peut mettre

« sa signature à côté d'une autre, si on le lui demande; mais,
« sauf sa démission, tout ce qu'il est seul à signer ne cons-
« titue qu'un autographe de collection.

« Il était donc inutile de parler de lui et de le faire interve-
« nir. C'était simplement souligner son impuissance ».

Et M. Casimir-Perier, après avoir montré combien la situation faite au premier magistrat par les lois de 1875 est inférieure à celle qui résulte, soit de la Constitution française de 1848, soit de la Constitution des Etats-Unis, conclut en affirmant que, « parmi tous les pouvoirs qui lui semblent attribués, il n'en est qu'un que le président de la République puisse exercer librement et personnellement c'est : la présidence des solennités nationales ».

Cette affirmation fut contredite, notamment par M. Jules Roche dans *le Figaro* du 23 février 1905.

Pour l'honorable député, la Constitution veut que le président parle, qu'il expose ses idées, ses motifs, ses scrupules même. Quand le président veut exercer son droit, le ministre est tenu de contresigner le message, à peine de rébellion. Sans doute, pour agir ainsi, le président devra faire preuve d'énergie, de sang-froid ; sans doute, il aura besoin d'un vif sentiment de sa responsabilité morale et de son devoir civique. Mais est-il donc constitutionnel que les présidents soient d'humbles commis, dépourvus de tout courage, uniquement soucieux de conserver une bonne place? Malheureusement, la Constitution est tombée en quenouille. Une jurisprudence lamentable s'est établie. Les présidents de la République se sont volontairement transformés en fainéants mérovingiens. Ils se sont « faits fantômes ».

M. Joseph Reinach (*le Temps*, 23 février 1905) ne tient pas davantage pour illusoire le droit suspensif de l'art. 7. Il faut, dit-il, distinguer plusieurs hypothèses.

S'il s'agit d'une loi présentée par le gouvernement lui-même, votée telle quelle par les Chambres, le président de la

République serait assurément mal venu à demander une deuxième délibération. En effet, il n'y a pas eu surprise pour lui, puisque la Constitution exige que les projets de loi soient revêtus de sa signature. Pourquoi a-t-il donné sa signature ? Certes il peut, en la refusant, provoquer une crise ministérielle et il risque fort d'être acculé à une démission. Mais les graves désaccords aboutissent souvent à des crises, avant ou après.

Deuxième hypothèse : il s'agit d'une loi émanée de l'initiative parlementaire et acceptée par les ministres, ou même d'une loi présentée par le gouvernement mais déformée par les amendements. « L'argument de M. Casimir-Perier ne s'applique plus. Pourquoi les ministres se refuseraient-ils *forcément* à contresigner le message, *légitime cette fois*, du président de la République, qui n'a point *présenté* la loi » ?

Enfin, troisième hypothèse : les Chambres votent une loi contre l'avis des ministres; ceux-ci donnent leur démission ; le président la refuse, et demande une deuxième délibération par un message. Quelle raison auraient les ministres de refuser leur signature ?

Ainsi, le droit suspensif existe. Il n'est pas illusoire pour n'avoir pas été exercé. Il en est de même des autres attributions du président, qui est loin d'être impuissant. Et M. Reinach ajoute : « Je crois même (sans m'en plaindre) qu'il est plus puissant que le roi d'Angleterre ».

Cette thèse se retrouve dans un article de M. de Marcère (1), pour qui la Constitution ressemble à un mécanisme qui n'a jamais servi. Elle est rouillée et hors d'usage. Par la faute de qui ? Par la faute de ceux qui l'ont pratiquée. On a répété à satiété que si les présidents de la République ne s'étaient pas servis de leurs pouvoirs, c'est qu'ils n'en pouvaient rien faire. Qu'en sait-on ? Est-ce qu'ils ont essayé ?

(1) *Figaro* du 2 mars 1905.

M. de Lanessan (1), quoique grand partisan de l'irresponsabilité présidentielle, croit que l'art. 7 peut avoir son efficacité. « Si, quelque jour, le président de la République use du droit qui lui est conféré par l'art. 7, il faut que ce soit, non pour plaire à l'une des Assemblées ou à un parti politique, mais parce qu'une loi lui paraîtra mal faite, ou nuisible, ou inopportune, étant d'ailleurs fermement résolu à s'incliner devant la nouvelle décision du Parlement. Dans ces conditions, il trouverait sans peine un ministère pour contresigner son message, car celui-ci n'aurait rien de blessant, ni pour le Parlement, ni pour les ministres ».

D'autres écrivains, constatant l'état de subordination complète du président, et déplorant cette situation, en trouvaient la cause dans le mode d'élection établi, et proposèrent des modifications. M. Déroulède (2) ne pouvait manquer d'en tirer argument pour préconiser une fois de plus l'élection plébiscitaire.

Nous n'examinerons pas ici la question de l'origine des pouvoirs présidentiels. Restant dans notre sujet et nous plaçant au point de vue des applications pratiques du droit suspensif tel qu'il est actuellement organisé, nous demanderons s'il constitue pour le président une prérogative dont il puisse utilement se servir dans l'intérêt du pays.

Serrons d'abord le raisonnement. Ecartons notamment certains arguments qui relèvent de la morale, et non du Droit constitutionnel.

En effet, quand on vient déclarer que le président doit se servir, vaille que vaille, du droit suspensif pour arrêter une loi qu'il tient, par exemple, pour contraire à la sécurité du pays ; quand on affirme qu'il a le devoir de refuser sa signature, de provoquer une nouvelle délibération, de renvoyer au besoin ses ministres et de ne reculer devant rien, tout en

(1) *Siècle* du 26 février 1905.
(2) *Figaro* du 28 février 1905.

préparant sa propre démission, pour avertir la nation et dégager sa responsabilité, on se borne à constater l'obligation pour le président de se conformer à un devoir de conscience et de patriotisme. Reprenant un mot de M. J. Roche, nous dirons que ce n'est pas une question de droit, mais une question de caractère.

Mais le problème est précisément de savoir si le droit suspensif, tel qu'il est sorti des délibérations de l'Assemblée nationale, peut fonctionner efficacement, normalement, comme le veto américain, ou bien s'il est, dans notre régime constitutionnel, la préface d'une démission, une espèce d'acte de désespoir et de suicide politique.

Pour faire notre opinion, plaçons-nous donc en face des réalités. Supposons le droit suspensif en action dans le milieu parlementaire, et ici qu'on nous permette de citer ce que nous écrivions nous-même dans *le Temps* du 8 mars 1905 :

« Une mesure est vivement réclamée par une grande « partie de l'opinion et par la majorité des Chambres. Il « s'agit, si l'on veut, d'une loi militaire, ou bien (comme le « cas s'est présenté aux Etats-Unis) d'une loi qui intéresse « les rapports avec les puissances étrangères.

« Le cabinet décide de déposer un projet, ou bien de « soutenir une proposition déjà signée par un certain nombre « de représentants.

« Le président de la République estime que la mesure « proposée désorganise la défense nationale, ou porte at- « teinte à des traités régulièrement conclus avec des nations « étrangères.

« Que peut-il faire ?

« M. Joseph Reinach nous arrête immédiatement. Si le « cabinet décide de prendre l'initiative de la loi, il lui « faut la signature du président. Celui-ci n'a qu'à la refuser. « Il y aurait là une sorte de veto préventif qu'on a voulu, « dans une certaine école, attribuer au roi d'Angleterre.

« Toutefois la pratique constitutionnelle de nos voisins lui « refuse formellement cette soi-disant « prérogative », dont « l'exercice, a-t-on dit, causerait autant de stupéfaction que « l'apparition d'un volcan aux environs de Londres.

« Supposons cependant cette éruption constitutionnelle. « Quel serait l'effet du refus de signature par le président? « Il suffit, pour répondre, de constater que M. J. Reinach « ne termine pas le paragraphe consacré à cette hypothèse « sans que le terme fatal, la démission du président, ne « s'impose à sa pensée et ne se présente sous sa plume. « En effet, le président refuse; les ministres démissionnent. « On trouve généralement des remplaçants, dit M. Reinach. « C'est vrai, mais dans la minorité.

« Ainsi, les Chambres apprendront que le président a « obligé les ministres qui jouissaient de leur confiance à se « retirer; qu'il les y a obligés précisément parce qu'ils vou- « laient donner satisfaction aux représentants en leur appor- « tant la loi impatiemment attendue. Elles verront devant « elles un ministère nouveau, pris par le président dans la « minorité, et dont la mission principale est de leur refuser « la loi désirée. Peut-on croire, de bonne foi, qu'elles ne « partiront pas immédiatement en guerre contre le pouvoir « personnel, qu'elles ne voudront pas abattre le tyran de « l'Elysée? Le veto préventif n'est qu'une variété de démis- « sion.

« Prenons une autre hypothèse, plus favorable en apparence.

« La mesure qui répugne à la conscience du président « émane de l'initiative parlementaire, par voie principale « ou par voie d'amendement. Le cabinet a dû la soutenir « (sans quoi il serait démissionnaire). Il l'a faite sienne, « soit qu'il l'ait trouvée excellente, soit qu'il n'ait pu faire « autrement. Il l'a défendue avec ses amis contre l'opposi- « tion. La loi a enfin triomphé. Elle arrive au président. « Celui-ci décide de la renvoyer au Parlement.

« Quel délai a-t-il pour prendre cette décision ? Un mois « ou trois jours, selon que la promulgation a été ou non « déclarée urgente par les Chambres. (On peut compter que « cette urgence ne manquerait pas d'être invariablement « déclarée si les présidents faisaient mine d'user fréquem- « ment de leur droit suspensif.)

« C'est donc au moment où les esprits sont loin d'être « apaisés, où les cris de victoire de la majorité retentissent « encore, c'est à ce moment qu'on apprendra la résistance « du président.

« Celui-ci rédigera son message, un message motivé, où « il expliquera combien la loi, votée par les Chambres d'ac- « cord avec les ministres, est préjudiciable aux plus graves « intérêts de la patrie. Puis il priera un ministre, ou plutôt « le ministère de contresigner le message et les motifs.

« Obtiendra-t-il ce contreseing ?

« Assurément, dit M. Jules Roche, le ministère qui s'y refu- « serait se mettrait en état de révolte contre la Constitution. « Mais ce n'est pas un acte de révolte que de démissionner, « et quel ministère sera assez peu soucieux de sa popularité, « assez courageux devant le ridicule, pour ne pas se retirer « plutôt que de contresigner et de venir lire devant les « Chambres un message où sa conduite sera nécessairement « blâmée ? Qui ne préférerait la démission à cette pénitence « publique ?

« Le président devra donc, dans le délai de trois jours « pour les lois urgentes, chercher des ministres nouveaux, « qui seront les « ministres du veto ». Ce rôle ne rencon- « trera sans doute pas beaucoup d'amateurs. Cependant M. de « Lanessan promet au président qu'il trouvera « sans peine » « un ministère pour contresigner, à condition toutefois que « son opposition n'ait pour but de plaire ni à une Assemblée, « ni à un parti (ce qui est vraiment difficile à imaginer).

« Ecartons pourtant encore cet obstacle.

« Le message est contresigné. Il part. Pour quelle « Chambre ? On n'en sait rien : la Constitution n'a rien dit, « et le plus savant commentateur des textes parlementaires, « M. Eugène Pierre, a signalé cette lacune importante.

« Le message tombe dans une atmosphère enfiévrée. Il « est lu — avec quelle autorité ! — soit par un des ministres « qui la veille encore soutenaient la thèse contraire, soit « par un membre du cabinet du veto.

« Naturellement des cris d'indignation s'élèvent. On dé- « nonce l'insupportable résurrection du pouvoir despotique « (même aux Etats-Unis, où il est d'un usage fréquent et « normal, l'annonce du veto produit toujours une certaine « irritation). On demande que par une énergique protes- « tation, la loi soit immédiatement reprise et votée séance « tenante.

« Contre cet entraînement inévitable, la Constitution a-t- « elle pris une précaution quelconque ? Non ! A la rigueur, « la loi frappée d'opposition peut être le jour même votée à « nouveau et renvoyée à l'Elysée.

« C'est dans ces conditions que la « nouvelle délibération » « s'engagera. On sommera les représentants de ne pas se déju- « ger, ne ne pas abaisser la majesté du pouvoir législatif « devant les décrets du despote ; on reprendra les classiques « imprécations contre M. Veto...

« En vérité, peut-on croire que la pauvre feuille de papier « déposée sur le bureau du président de l'Assémblée triom- « phera de ces redoutables effets de tribune, alors surtout que « par une dernière inconséquence, le vote, après la délibéra- « tion exigée par le président de la République, a lieu, comme « précédemment, à la majorité simple ?

« Tel est le droit effrayant dont l'apparition a paru une « réminiscence de l'antique tyrannie. Telle est la procédure « où s'engagerait un président de la République qui voudrait « se servir de l'article 7 de la loi du 16 juillet 1875, et qui ne

« reculerait, comme l'y invite M. Jules Roche, ni devant « l'ennui, ni devant l'effort ».

Nous conclurons donc, avec les auteurs déjà cités, que le droit suspensif, tel qu'il est établi par la loi du 16 juillet 1875, est illusoire et fait partie de la *théorie littéraire* de la Constitution.

Mais un avenir prochain permettra peut-être de contrôler la valeur de cette appréciation.

M. Fallières, en effet, qui, le jour même de son élection à la présidence de la République, avait exprimé sa volonté « de ne laisser en souffrance aucun des droits que la Constitution lui confère et de ne se soustraire à aucune des obligations qu'elle lui impose » (1) a précisé sa pensée dans une récente interview (2).

Il aurait affirmé l'opinion que le chef de l'Etat peut avoir, dans notre démocratie, une influence personnelle, et que la Constitution le lui permet lorsqu'elle lui accorde le droit de communiquer par des messages avec les Chambres, et de leur demander de délibérer à nouveau, lorsque la première délibération d'une loi n'a pas abouti à un vote qui le satisfasse.

Si telle est vraiment la pensée du président Fallières, s'il recourt à la procédure du droit suspensif, la pratique et l'expérience viendront montrer l'efficacité ou l'inanité de la prérogative que nous venons d'étudier.

---

(1) Réponse au président de l'Assemblée nationale, 18 janvier 1906.
(2) *Lectures pour tous*, mars 1906.



CONCLUSION

Arrivé au terme de cette étude, nous voudrions essayer de dégager les conclusions qu'elle comporte.

Deux auteurs, Tocqueville et Bryce, ont comparé la sanction et le veto.

Tocqueville, considérant surtout le droit, a montré combien la sanction est plus étendue que le veto : « Le roi, en France, constitue réellement une partie du souverain, puisque les lois n'existent pas s'il refuse de les sanctionner; il est, de plus, l'exécuteur des lois. Le président est également l'exécuteur de la loi, mais il ne concourt pas réellement à la faire, puisque, en refusant son assentiment, il ne peut l'empêcher d'exister. Il ne fait donc point partie du souverain; il n'en est que l'agent » (1).

Bryce, envisageant surtout le fait, après avoir établi que la théorie légale stricte des droits du chef de l'Etat est la même en Angleterre et en Amérique, ajoute : « Il est admis par tout le monde que le devoir du roi d'Angleterre est d'approuver tous les bills votés par les deux Chambres du Parlement, nonobstant ses sentiments personnels, et il est reconnu du devoir d'un président américain d'examiner avec conscience et indépendance tous les bills qui lui sont soumis, sans penser à s'abriter derrière les représentants du peuple ou à leur sacrifier son opinion personnelle » (2).

Voilà donc la notion de *devoir* aboutissant à des conséquences opposées.

(1) *Démocratie en Amérique*, I, ch. 8.

(2) Bryce, *op. cit.*, I, p. 96.

Pour ne pas troubler la paix publique, pour obéir à la parole expressément ou tacitement donnée par ses prédécesseurs de ne pas résister à la volonté nationale, le roi d'Angleterre a le *devoir* d'approuver publiquement les bills qui répugnent le plus à sa conscience. Pour remplir le mandat qu'il tient de la nation, pour ne pas trahir sa confiance, le président des Etats-Unis a le *devoir* de ne ratifier aucun bill que sa conscience désapprouve.

Ce devoir imposé au chef de l'Etat par leurs lois, les Américains le tiennent pour un rouage essentiel d'une bonne organisation constitutionnelle. Ils regrettent pour le Canada qu'il en soit privé. Ils pensent, nous dit Bryce, qu'à un jour prochain, l'Angleterre en ressentira la nécessité.

Pourtant, dans les pays à régime parlementaire, rien ne fait obstacle à la volonté des Chambres. Le gouvernement est, en fait, au sein des assemblées. Poussées par une sorte d'instinct darwinien, ou inspirées par une haute idée de leurs fonctions (1), elles ne cessent d'étendre leur action. L'Exécutif a la place que le Législatif lui laisse. Les assemblées, irresponsables par nature, sont elles-mêmes dominées par les exigences des intérêts privés, par les organisations de parti qui courbent sous la loi d'un conformisme rigoureux les représentants et les représentés.

La loi votée doit être promulguée et exécutée. Personne ne peut en retarder l'exécution ou ne l'approuver qu'avec des réserves. S'il voulait le faire, le chef de l'Etat manquerait à son devoir. En compensation, la loi lui accorde le bénéfice, ou lui inflige le fardeau, de l'irresponsabilité.

(1) « Il est dans la nature des choses que les assemblées et les gouvernements tirent chacun à soi la Constitution pour s'y tailler le rôle le plus large possible. Les hommes qui les composent n'ont pas besoin pour cela d'être des conspirateurs. Il suffit qu'ils aient la passion sincère de leurs prérogatives. Pour aimer une besogne et nous y dévouer, nous avons besoin d'être persuadés qu'elle est supérieure à toute autre ». Eug. Pierre, *Politique et Gouvernement*,

Cette combinaison, imaginée pour rogner les griffes au pouvoir royal et conserver la monarchie sans renoncer à la liberté, a été étendue au premier magistrat d'une République, au président de la République française.

La loi déclare qu'il n'est pas responsable, sauf le cas de haute trahison. Cette fiction constitutionnelle serait-elle acceptée et ratifiée par la conscience nationale en face de catastrophes comme celle de 1870 ? La question reste ouverte, et on peut espérer qu'elle ne se posera jamais. Mais il s'agit du pays où l'auteur acclamé du coup d'Etat de Décembre écrivait dans le préambule de la Constitution de 1852 : « L'opinion publique a sans cesse tout rapporté au chef de l'Etat, en bien comme en mal », et il ajoutait : « Ecrire en tête d'une Charte que ce chef est irresponsable, c'est mentir au sentiment public, c'est vouloir établir une fiction qui s'est trois fois évanouie au bruit des révolutions ».

A cette irresponsabilité, le président n'a guère qu'un moyen d'échapper : c'est de donner sa démission.

Cette mesure a même été présentée comme un procédé normal de résistance et d'action.

M. le professeur Lefebvre, dans son *Etude sur les lois constitutionnelles*, après avoir montré la similitude de nos institutions avec celles des monarchies parlementaires, fait remarquer que le président est élu pour sa valeur personnelle. Sa fonction n'a pas l'éclat que les dynasties doivent à l'hérédité. « Faut-il dès lors viser, comme pour un roi, à lui retirer en action ce qu'on ne saurait lui rendre en prestige ? C'est là ce que nous ne saurions admettre. Il nous semble que, tout en faisant la part du tact et de l'extrême réserve commandés par son irresponsabilité, le président d'une République parlementaire peut affirmer sa volonté et son action, plus ouvertement qu'un monarque, toutes les fois que sa raison et sa conscience lui font croire qu'il y va d'un intérêt sérieux pour le pays. A nos yeux, sa situation même peut lui en

faire un devoir », et M. Lefebvre ajoute : « *et la Constitution lui en laisse les moyens* ». Quels sont ces moyens? Ne parlons pas, dit M. Lefebvre, des moyens officieux, extra-parlementaires. Mais la Constitution lui assure le droit de faire connaître son opinion par des messages; — le droit de différer ou de refuser sa signature à des actes de gouvernement ou à des projets de loi proposés par le ministère; — le droit de révoquer les ministres et de faire la dissolution; — enfin, cette ressource suprême, la plus importante de toutes, le droit d'offrir et d'imposer sa démission. Et il insiste sur ce dernier moyen, qui paraît, à y regarder de près, le seul qu'un président puisse employer, s'il ne veut pas précipiter son pays dans des conflits à outrance.

Les messages, en effet, dont M. P. Laffite recommande aussi l'emploi (1), doivent être contresignés par les ministres, et l'on retombe dans des hypothèses contraires aux principes du régime parlementaire (2); — le veto préventif opposé aux décisions ou aux projets du Cabinet, conduit aux mêmes résultats; — la dissolution opérée contre une Chambre et un Cabinet en complet accord, est une mesure qui suppose l'assentiment du Sénat et qui a, de par notre histoire et nos habitudes d'esprit, l'aspect d'un coup de force (M. de Meaux nous montre les répugnances des orléanistes eux-mêmes, en présence d'une telle entreprise contre les volontés populaires) (3).

(1) M. Laffite proteste contre l'usage qui fait des messages un faire-part d'élection ou de démission (*Rev. du droit public*, 1er janvier 1895).

(2) Les messages, dit M. Eug. Pierre, *Politique et Gouvernement*, ne servent qu'à aggraver les conflits, à exciter l'orgueil des majorités : « Lorsque l'autorité du chef de l'Etat est surtout morale, il a plus d'intérêt à s'entretenir dans son cabinet avec quelques chefs de groupes qu'à parler publiquement aux Chambres et à la presse ».

(3) Mettant leur point d'honneur à ne jamais enfreindre les principes du régime parlementaire, les chefs du centre droit s'engagèrent avec répugnance dans l'entreprise du Seize Mai et, en tout cas, déclarèrent qu'ils ne continueraient pas la lutte, si les élections étaient défavorables. — De Meaux, *Souvenirs*, p. 329.

On en revient donc à la démission, et M. le professeur Lefebvre, écrivant en 1882, en signalait déjà toute l'importance dans le « jeu régulier de nos institutions ». Encore convient-il de faire immédiatement des réserves : il est des circonstances où la démission même est impossible, par exemple en cas de péril extérieur ou dans les périodes d'agitation inconstitutionnelle.

Telles sont les conséquences auxquelles aboutit, dans notre pays, la combinaison du régime parlementaire et de la forme républicaine ! C'est en donnant sa démission qu'un citoyen, élu pour ses qualités personnelles à la première magistrature de l'Etat, peut libérer sa conscience et éclairer le pays. Sinon, il doit laisser faire, laisser passer. Il n'a pas la parole à la barre de la nation. Celle-ci ne peut soupçonner ses véritables sentiments que par des indiscrétions, des observations subtiles, des inductions. Contrairement à l'opinion émise jadis par Dufaure, le Constituant de 1875 n'a pas cru que des dissentiments publics, provoqués par le président, pussent être utiles pour obliger le pays à réfléchir, à choisir, à juger.

Madame de Girardin résumait un jour en ces termes la thèse de M. Thiers sur le rôle du monarque constitutionnel : « A vous les assassins ; à nous le pouvoir ! ». Carnot et Mac-Kinley ont connu les assassins ; mais les successeurs de Carnot n'ont pas, pour les soutenir, ce fier sentiment qui fortifie les successeurs de Mac-Kinley : le sentiment de la responsabilité publiquement acceptée.

Enfin, les lois ne sont pas seulement un ordre ; elles constituent encore un enseignement. La Constitution américaine invite les citoyens à contempler l'attitude d'un magistrat qui ne craint pas de risquer l'impopularité pour s'opposer à des mesures qu'il croit dangereuses ou simplement contraires à l'intérêt public. Au sommet de toutes les magistratures, notre Constitution place l'exemple de l'irresponsabilité.

La situation ainsi faite au président a provoqué la protesta-

tion publique de l'un des titulaires de cette charge. M. Casimir-Perier, dans son message de démission du 16 janvier 1895, écrivait : « Je ne me résigne pas à comparer le poids des responsabilités morales qui pèsent sur moi et l'impuissance à laquelle je suis condamné. Peut-être me comprendra-t-on si je dis que les fictions constitutionnelles ne peuvent faire taire les exigences de ma conscience politique ».

Depuis lors les idées de séparation des pouvoirs ont été compromises dans des tentatives stériles de réaction monarchique ou d'agitation factieuse (1).

Cependant la révision légale de la Constitution, opérée de bonne foi pour fortifier et améliorer les institutions républicaines, est toujours possible.

Dans une circonstance solennelle, au banquet qui réunissait, le 22 septembre 1900, les maires de toutes les communes de la République, le président Loubet prononçait ces paroles mémorables :

« La République a toujours triomphé de ses ennemis ; elle est sortie victorieuse, et chaque fois plus forte, des épreuves qu'elle a traversées. Sans doute, il est possible qu'elle modifie quelques-unes de nos institutions, et, pourvu que ce soit par des voies pacifiques et légales, nous acceptons volontiers l'éventualité de certains changements ».

Si ces paroles, dans lesquelles il n'est pas interdit de voir un conseil, deviennent un jour une réalité ; si les Français croient devoir procéder à un examen du texte et, ce qui est plus important, du fonctionnement de leur Constitution, on peut affirmer que ce jour-là le problème de la situation faite dans notre pays au président de la République, de sa liberté morale, de son rôle dans l'Etat, tiendra la première place.

---

(1) M. de Meaux (*Souvenirs politiques*, p. 319) a soin de présenter le Seize Mai comme une tentative pour rendre au pouvoir exécutif son indépendance. « L'échec du Maréchal a privé la République d'un organe nécessaire ; un pouvoir exécutif distinct du Parlement ».

Il faudra se demander s'il est équitable de traiter le président de la République comme le détenteur d'un pouvoir dangereux qu'on enferme dans le silence et l'irresponsabilité ; s'il est raisonnable de refuser à celui qu'on appelle « l'arbitre des partis » les moyens d'exercer son arbitrage ; s'il est avantageux pour le pays d'organiser les rouages constitutionnels de telle sorte que le premier magistrat ne puisse jamais faire entendre, au milieu de la clameur des partis, une opinion calme et désintéressée, ne puisse jamais en appeler d'un vote des Chambres, même aux Chambres mieux informées.

Et la pensée se reportera alors vers ces députés démocrates à l'Assemblée constituante qui s'efforçaient de trouver « les moyens simples et doux » d'instituer devant la nation des débats publics, peut-être *inconvenables* dans une monarchie, mais assurément fort utiles dans une République, pour hâter l'éducation politique du pays et pour empêcher que le président ne puisse, selon l'expression de Tocqueville, être *opprimé en secret*.

TABLE DES MATIÈRES

Pages.

PRÉFACE. v

INTRODUCTION. 1

CHAPITRE PREMIER. — *La Sanction royale*. 5

CHAPITRE II. — *La Sanction royale dans les Colonies anglaises*. 70

CHAPITRE III. — *Le Veto présidentiel*. 89

CHAPITRE IV. — *Le Veto royal suspensif*. 136

CHAPITRE V. — *Le droit de demander une nouvelle délibération*. 228

SECTION I. — La Constitution de 1848. 229

SECTION II. — La Constitution de 1875. 239

CONCLUSION. 279

BAR-SUR-SEINE. — IMPRIMERIE V[e] C. SAILLARD

373

